

M. Zuazo, [Jean-Paul Faguet](#) and G. Bonifaz (eds.)
**Descentralización y democratización en
Bolivia: La historia del Estado débil, la
sociedad rebelde y el anhelo de democracia**

Book

Zuazo, M. and Faguet, Jean-Paul and Bonifaz, G., eds. (2012) *Descentralización y democratización en Bolivia: La historia del Estado débil, la sociedad rebelde y el anhelo de democracia*. Friedrich Ebert Stiftung, La Paz, Bolivia

© 2012 [Friedrich Ebert Stiftung](#)

This version available at: <http://eprints.lse.ac.uk/45840/>

Available in LSE Research Online: October 2012

LSE has developed LSE Research Online so that users may access research output of the School. Copyright © and Moral Rights for the papers on this site are retained by the individual authors and/or other copyright owners. Users may download and/or print one copy of any article(s) in LSE Research Online to facilitate their private study or for non-commercial research. You may not engage in further distribution of the material or use it for any profit-making activities or any commercial gain. You may freely distribute the URL (<http://eprints.lse.ac.uk>) of the LSE Research Online website.

This document is the author's submitted version of the book section. There may be differences between this version and the published version. You are advised to consult the publisher's version if you wish to cite from it.

Moira Zuazo, Jean-Paul Faguet y Gustavo Bonifaz (editores)

Descentralización y democratización en Bolivia

La historia del Estado débil, la sociedad rebelde
y el anhelo de democracia



Descentralización
Participación
N°11

Descentralización y democratización en Bolivia

La historia del Estado débil, la sociedad rebelde
y el anhelo de democracia

Moirá Zuazo, Jean-Paul Faguet y Gustavo Bonifaz
(editores)

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

Descentralización y democratización en Bolivia

La historia del Estado débil, la sociedad rebelde y el anhelo de democracia

Primera edición: agosto de 2012

© Friedrich Ebert Stiftung
Av. Hernando Siles 5998, Obrajes
Tel. 591-2-2750005
www.fes-bolivia.org
info@fes-bol.org
La Paz, Bolivia

Elaboración de la memoria: Fabiola Aparicio
Cuidado de edición: Hugo Montes y Patricia Montes
Diseño de tapa: Patricia Montes
Cuadro de la tapa: Ejti Stih, *Marcha 1*, serie Movimientos Sociales, acrílico sobre lienzo, 150 x 90 cm, 2009 (detalle).

Depósito legal: 4-1-2470-12

ISBN: 978-99954-2-457-2

Impreso en Impresión Digital

La Paz, Bolivia

Índice general

Presentación	5
Introducción general	7
<i>Moirá Zuazo, Jean-Paul Faguet y Gustavo Bonifaz</i>	
Bolivia: autonomías y pluralismo político	
Un modelo condicionado por el horizonte indígena	43
<i>Carlos D. Mesa Gisbert</i>	
Las antinomias del nacionalismo revolucionario	
Documento para el debate.....	87
<i>Gustavo Rodríguez Ostria</i>	
El sistema de partidos en Bolivia 1952-2012	125
<i>Salvador Romero Ballivián</i>	
Bolivia: cuando el Estado llegó al campo	
Municipalización, democratización y nueva Constitución	187
<i>Moirá Zuazo</i>	
Gobernabilidad desde abajo en Bolivia	
Una teoría del gobierno local y dos pruebas empíricas	287
<i>Jean-Paul Faguet</i>	

La emergencia de las autonomías departamentales en el contexto de la brecha entre legalidad y legitimidad.....	343
---	-----

Gustavo Bonifaz Moreno

Análisis comparativo de la dinámica de tres Asambleas Departamentales a un año de gestión Los casos de Chuquisaca, La Paz y Santa Cruz.....	419
---	-----

Gustavo Bonifaz Moreno

Memoria del seminario taller internacional “Descentralización y democracia en Bolivia Impactos y perspectivas”	475
--	-----

Autores.....	527
--------------	-----

Presentación

El 25 de enero de 2009 Bolivia aprobó en Referéndum una nueva Constitución Política, uno de cuyos cambios más importantes es el reconocimiento de cuatro niveles y dos ámbitos distintos de autonomías. Sin embargo, a pesar de que transcurren ya tres años de vigencia de dicha Constitución, en la percepción ciudadana la implementación y el funcionamiento de las diferentes autonomías presenta ritmos diferentes y resultados poco visibles o insatisfactorios. El carácter democrático de la elección de las autoridades autonómicas, junto al funcionamiento y al ejercicio de democracia deliberativa en diferentes niveles legislativos, departamentales, municipales e indígenas que —sin estar exento de tropiezos— está presente en todo el territorio nacional, nos muestra que el proceso autonómico boliviano es un proceso irreversible, que recoge una tradición de vieja data.

Con el objetivo de pensar este proceso en su contexto histórico de tiempo largo, medio y de coyuntura, a la vez que articulando esta reflexión con el proceso histórico de democratización, el Departamento de Desarrollo Internacional de la London School of Economics and Political Science, el CIDES-UMSA y la Fundación Friedrich Ebert en Bolivia promovieron de forma conjunta un proceso de investigación y posterior diálogo entre varios autores.

En la presente publicación presentamos a usted, amigo lector, el resultado de este esfuerzo de cooperación investigativa interinstitucional, que recoge la contribución de seis autores y la memoria del Seminario Taller Internacional “Descentralización y Democracia en Bolivia. Impactos y Perspectivas”, efectuado en La Paz en septiembre de 2011.

Agosto de 2012

Anja Dargatz
Directora FES Bolivia

Jean-Paul Faguet
London School of Economics

Cecilia Salazar
Directora CIDES-UMSA

Introducción general

Moir Zuazo, Jean-Paul Faguet y Gustavo Bonifaz

Contenido

La accidentada creación de la República de Bolivia: la tensión entre un Estado débil y la fortaleza de sus fragmentos.....	12
La Revolución del 52: la construcción del Estado centralista y la nación mestiza	16
Instauración de la democracia: la centralidad de los partidos políticos y el retorno de la descentralización	18
La Ley de Participación Popular: descentralización del Estado y democratización desde lo local: ¿colapso del sistema político nacional?.....	22
El Estado plurinacional con autonomías: ¿la reconfiguración de la política desde lo local?	27
De lo apuntado previamente, ¿qué ideas generales podemos rescatar respecto a la relación entre descentralización y democratización en Bolivia?.....	37
Bibliografía.....	41

¿Cuál es la relación entre las distintas oleadas de democratización y la histórica tensión entre centralización y descentralización del Estado en Bolivia? ¿Cómo ha condicionado esta interacción la construcción del Estado y su relación con la idea de nación? Son las preguntas guía del debate que da origen al trabajo que hoy ponemos a consideración del lector. El presente volumen es el resultado de un importante esfuerzo de cooperación investigativa entre la Fundación Friedrich Ebert (Bolivia), y el Departamento de Desarrollo Internacional de la London School of Economics and Political Science. En el marco de esta cooperación interinstitucional, varios investigadores bolivianos y un académico extranjero se reunieron en La Paz, en septiembre de 2011, para discutir desde una perspectiva de largo plazo el desarrollo de los procesos de descentralización y democratización en Bolivia.

El presente libro está dividido en tres partes. En la primera presentamos tres estudios que, desde una perspectiva histórica, analizan por un lado las tensiones que atraviesa la descentralización en Bolivia, enfocando la disyuntiva histórica entre centralismo y descentralización, tanto en la forma que ésta adoptó en la construcción del discurso departamental/regional, así como la forma que adoptó respecto a las relaciones interétnicas y las relaciones entre lo urbano y lo rural; por otro lado, analizan la lógica y el desenvolvimiento del sistema de partidos boliviano contemporáneo en el contexto de dicha tensión entre centralismo y descentralización.

En la segunda parte, desde las perspectivas de la sociología política y la economía política, y en base a diferentes bases de datos empíricos, presentamos dos estudios del proceso de descentralización municipal que vivió Bolivia en la década de 1990 y sus impactos en la relación entre democratización y descentralización del Estado.

En la tercera parte, desde un enfoque politológico, se piensa el proceso de descentralización departamental en el marco de los cambios sociales y políticos por que atraviesa el Estado boliviano. Es decir, se rastrea el proceso de surgimiento de las autonomías departamentales y su desenvolvimiento en el marco de una nueva oleada de tensiones entre la ampliación cualitativa y cuantitativa de la participación de la población en la toma de decisiones, y la adopción de una nueva estructura institucional de relacionamiento entre el Estado, el territorio y la nación; esto en el marco de la adopción e implementación de la nueva Constitución Política del Estado.

La accidentada creación de la República de Bolivia: la tensión entre un Estado débil y la fortaleza de sus fragmentos

Todos los autores en este volumen coinciden, explícita o implícitamente, en subrayar el hecho de que la génesis de la República de Bolivia estuvo marcada por la existencia de un territorio geográficamente disgregado entre montañas, habitado por una población criolla en unos pocos centros urbanos, bastante autónomos entre sí, y en medio de un entorno rural marcado por la diversidad de pueblos indígenas con distintas lenguas habitando el conjunto del territorio. En medio de esta diversidad e inaccesibilidad geográfica, cultural y lingüística, no es casual que los gritos libertarios de Charcas y La Paz fueran distantes entre sí, tanto en el tiempo como en sus demandas. Tampoco es casual el hecho de que la rebelión e insubordinación que les siguieron en el ámbito rural derivaran en la conformación de “republicuetas”, es decir espacios de organización rebelde autónoma, por una parte respecto al centro urbano políticamente más importante, Charcas, pero también entre sí.

En este contexto, el trabajo de Carlos Mesa estudia el desarrollo político de Bolivia a través del prisma de las históricas tensiones federalistas-unitaristas. Investiga las raíces próximas y profundas de la descentralización y el régimen de autonomías, la nueva Constitución, el régimen legal y constitucional en torno a las autonomías actuales y sus implicaciones para el futuro del país.

Para hacer un análisis profundo de la descentralización y las autonomías en Bolivia —explica Mesa— tenemos que volver a comienzos del siglo XIX, al nacimiento mismo del país en condiciones sorpresivas y de fragilidad. Cuando el Mariscal Sucre convenció al Libertador de permitir que la Audiencia de Charcas decidiera su propio destino, los padres de la nación optaron por un camino separado de Lima y Buenos Aires. Así se crea un país en el centro del continente, rodeado de vecinos más grandes y poderosos. Bolivia intenta aglutinar regiones que gravitan naturalmente hacia tres polos geográficos distintos —las cuencas del Pacífico, del Amazonas y del Río de la Plata—. Desde un principio Bolivia se veía, tanto desde afuera como desde adentro, como un ente artificial, poco cohesionado, tendiente a su descomposición y reabsorción por vecinos geográficamente más coherentes. Lejos de ser una preocupación académica, este temor se volvió un supuesto básico de la clase dirigente del país, alimentada por décadas de agresiones externas de

Perú, Brasil, Chile, y por el conflicto con el Paraguay, episodios en los que Bolivia perdió la mitad de su territorio original.

Según Mesa, detrás de esta preocupación había una segunda percepción instalada en las élites, que asumía que la población indígena, entonces una gran mayoría del país, era incapaz de gobernarse, e incluso incapaz de asumir una idea de nación basada en los preceptos del liberalismo europeo y las formas constitucionales estadounidenses. Junto a estas dos percepciones se encontraba el dato real del gran tamaño y diversidad del territorio, sobre el cual el Gobierno no lograba ejercer un verdadero dominio. De hecho, esta realidad forma parte importante de la explicación de las pérdidas de los territorios del Acre y de Antofagasta. Por eso, “para buena parte de los políticos de la época el federalismo era un anatema [fundado en la idea] de que llevarlo adelante era facilitar esas tendencias a la dispersión” (véase p. 49 del texto de Carlos Mesa en este libro).

Durante las décadas que siguen, las rebeliones de campesinos e indígenas son recurrentes y sangrientas. Mesa señala la importancia especial de los movimientos rebeldes de 1899, 1921 y 1947. La Reforma Agraria, el voto universal y el Código de la Educación (1952-1955) son respuestas directas de la Revolución Nacional a estos levantamientos, y marcan un nuevo momento histórico para Bolivia. Según el autor, estos hitos se proyectan y apuntan directamente a lo que hoy son las autonomías indígenas.

Los textos de Gustavo Rodríguez y de Carlos Mesa nos muestran la importancia de las rebeliones indígenas que, en nuestra opinión, marcarán hacia adelante la relación entre el Estado republicano y los indígenas, fundando un elemento constante y de larga duración en la cultura política boliviana que es el imaginar un futuro deseable solo a través del cambio violento. La “cultura revolucionaria” va a distinguir en adelante a la sociedad boliviana popular de la cultura de otras sociedades del continente, como claramente lo sintetiza James Dunkerley en su célebre metáfora “la rebelión en las venas” para referirse al pueblo boliviano.

Desde una perspectiva de muy largo plazo, es esa cultura que sigue la ruta violencia-rebelión-movilización la que se convertirá en factor fundamental para los procesos de democratización en el país. En momentos de relativa apertura institucional inclinará la balanza para alinear los impulsos de ampliación de la democracia hacia la descentralización, como ocurre

insatisfactoriamente con la alianza entre indígenas y liberales federalistas en 1899, o con los movimientos que promueven la descentralización departamental que culmina en la demanda de autonomías departamentales de los departamentos de la “Media Luna” durante el período democrático que se inicia en 1982. De igual modo es importante entender cómo el movimiento katarista es fundamental para comprender—a través de la alianza de uno de sus sectores con el MNR de Gonzalo Sánchez de Lozada— la apertura al multiculturalismo que se plasma en la reforma constitucional de 1994, particularmente con la Ley de Participación Popular y las tierras comunitarias de origen, como analiza Mesa. En otros momentos —el es caso de la Revolución del 52—, la movilización social se plasma en una importante oleada de democratización social y política —con el voto universal, la Reforma Agraria, la Reforma Educativa y la nacionalización de las minas— que inclinan la balanza hacia la centralización como presupuesto para la construcción de un Estado-nación homogéneo a través del mestizaje.

El texto de Gustavo Rodríguez nos muestra que la historia de Bolivia del siglo XIX y principios del XX fue la de un Estado débil, enfrascado en una carrera por construir modernidad liberal, con una mirada esquizofrénica del contexto propio. En medio de una sociedad dividida entre blancos e indios, el sueño letrado era la construcción de una sociedad que comparta el prejuicio de la igualdad, es decir, un sueño de democracia occidental.

Según Rodríguez, Bolivia habría llegado a la Guerra Federal como una sociedad dividida, y en ella fundó “el miedo al federalismo” como miedo atávico. Aún cien años después de aquel 1899, se conjura la palabra “federalismo” del vocabulario político boliviano. El miedo al “federalismo” sería en realidad una transmutación del miedo a la sublevación del mundo indígena.

A través de una alianza entre criollos paceños e indígenas, estos últimos participaron en la Guerra Federal, volcando la balanza a favor de los paceños. Al triunfo paceño en la guerra, paradójicamente, prosiguió el cierre de filas de la élite chuquisaqueña con la élite paceña y la élite de todo el país, es decir el conjunto de ese 10% criollo boliviano. La élite se re-une en torno a la *barbarización* de los indígenas por su actuación en los episodios de masacres de criollos en Mohoza y Ayo Ayo, actuación que no fue otra cosa que el reaccionar del siervo al sometimiento de siglos y la frustración ante el incum-

plimiento de las promesas de los liberales. Este hecho quedó registrado como dato en los anales del “juicio de Mohoza”.

Después de Mohoza la élite de todo el país identificó a la Guerra Federal con “guerra de razas” y el federalismo se convirtió en anatema. De este escenario, y aquel del miedo a la desmembración que se instaló al fundarse la república, nace el paradigma del centralismo como única opción de supervivencia y “preservación de la unidad” como paradigma estatal.

En esta primera etapa de la vida republicana la constante será la presencia de pequeñas élites regionales concentradas en las capitales de departamento de Bolivia, también expresada en esta correlación de un 10% urbano frente a un 90% rural. En este contexto el gobierno municipal urbano se despliega como la instancia administrativa y política de referencia más cercana a la élite, y el cabildo es el referente en cuanto a participación política urbana de larga data.

Moirá Zuazo nos plantea que tanto en la etapa en la que Bolivia adopta una forma débil de descentralización, entre 1880 y 1938, como en las que se detecta una fuerte centralización del poder estatal, después de la Revolución de 1952, existe una tendencia inamovible, la presencia de una marcada desigualdad socioeconómica entre lo urbano y lo rural, y una consecuente subordinación política de lo rural a las élites urbanas que configuraron los proyectos estatales liberal temprano y nacionalista revolucionario posterior.

Entre 1880 y 1932, el municipio urbano habría sido el reducto de las élites y contraélites políticas, un espacio que, más allá de estar restringido por el modelo democrático censitario, dio lugar a la emergencia de nuevos sectores que bajo el manto del discurso federalista se apropiaron del poder en la Guerra Federal de 1899. El texto de Moirá Zuazo nos muestra la íntima imbricación entre descentralización y democratización; es decir que la descentralización no se reduce a la cuestión territorial —cuáles son los lugares desde donde se ejerce el poder—, sino que nos remite también a la cuestión de quiénes ejercen el poder en esa pluralidad de espacios territoriales.

El municipio urbano de principios de la república contaba con un importante caudal de legitimidad para el mundo urbano, lo cual lo convierte también en un blanco de ataque importante el momento de la Revolución de 1952. Es decir, la legitimidad que en algún momento adquirió el municipio

como espacio para articular lazos entre el Estado central y las élites locales queda clausurada por la oleada de democratización social, y por la legitimación cimentada en el discurso de la alianza de clases y el Estado centralista, protagonista del desarrollo, que se inicia en 1952.

La Revolución del 52: la construcción del Estado centralista y nación mestiza

La Revolución de 1952 es el primer intento comprehensivo de construcción de Estado-nación en Bolivia. Esta construcción tomó como modelo la forma Estado centralista para conjurar el miedo a la desintegración.

Las ideas hegemónicas que sirven de fuentes de legitimación a la construcción estatal del 52 son la idea de nación como comunidad homogénea y la idea de revolución. La idea de nación del nacionalismo revolucionario (NR) (Mayorga 1985) parte del supuesto de la invisibilización de la diversidad étnica y lingüística de la sociedad real.

La forma rebelión indígena era la forma de presencia de lo indígena propia del momento colonial y de la fundación de la república. En el nuevo contexto de 1952, que es de apropiación y construcción de pertenencia, la rebelión transmuta en revolución. Por este camino el 52 marca e irradia al conjunto social el carácter revolucionario de la cultura política boliviana hacia adelante. El ser parte del poder estatal solo es aceptable, a partir de entonces, si se piensa al Estado como revolucionario.

Para 1952 la sociedad boliviana ya había transitado por un importante proceso de migración del campo a la ciudad que en este momento nos va a mostrar una correlación de dos tercios de población rural frente a un tercio de población urbana. Este hecho demográfico trae consigo un proceso cultural de ampliación y profundización del mestizaje

Para la mayoría de la población boliviana que vive en áreas rurales, la identidad emergente como identidad positiva y hegemónica es la identidad campesina que se despliega políticamente en la organización de sindicatos campesinos. Los sindicatos campesinos significan la reivindicación de la identidad de trabajador del campo como forma de pertenencia en categoría de igualdad sociopolítica en el Estado nacional revolucionario. La reivindi-

cación de la identidad trabajador campesino expresa a su vez el alcance de irradiación de ideas que desplegó el núcleo obrero en 1952.

Como un proceso paralelo y subterráneo veremos que durante todo el período de la Revolución del 52, y también hacia adelante, perviven las identidades indígenas mucho más en tierras bajas, donde esta Revolución tiene menos alcance e influencia, y mucho menos en los valles y tierras altas, donde el sindicato campesino arrasa.

Dentro del discurso estatal emerge el elogio al mestizaje contraponiéndolo a la previa identidad mestiza republicana vergonzante. Este hecho discursivo está acompañado por un proceso de aceleración de la migración del campo a la ciudad, lo cual nos muestra que la hegemonía de la idea de modernidad unida a la urbanidad está presente y se expande. Por último, con la migración a las ciudades hay un fortalecimiento creciente del proceso de mestizaje cultural.

Sin embargo, mestizaje cultural no equivale a superación del prejuicio de la desigualdad como moneda principal del intercambio social, sino que en la misma medida en que el mestizaje cultural y la vida urbana se expanden en la población, se reafirma una estructura mental de discriminación que opera en cascada (Zuazo y Quiroga 2011). La discriminación en cascada es la creencia en múltiples jerarquías que se afirman y reafirman, discriminando a los sujetos que ocupan los peldaños inferiores.

Esta discriminación de múltiples jerarquías definió el rol del mestizaje en el sistema social. Lo mestizo, en lugar de cumplir un rol cohesionador, terminó sembrando desconfianza generalizada, disgregando así aquello que se suponía iría a unir. Es decir, las carencias, especialmente sociales, del proceso de construcción de una nación mestiza generaron una crisis de legitimidad del proyecto de construcción estatal del NR, abriendo la puerta a nuevas demandas y movilizaciones por el reconocimiento de la diferencia en la construcción del Estado y la nación, lo cual inclinará la demanda de democratización, desde lo indígena, hacia la descentralización del Estado y la revisión de la relación Estado-nación, léase hacia la idea de autodeterminación.

Instauración de la democracia: la centralidad de los partidos políticos y el retorno de la descentralización

El retorno a la democracia en 1982 como una demanda de masas es el elemento que marcará el carácter del período, pues habla de la democracia convertida en un anhelo de masas. Vemos que la idea de democracia vuelve a ser hegemónica, pero en un contexto histórico social diferente. El nuevo contexto es el de una Bolivia democratizada con la presencia de las masas en la política, donde la importancia de la opinión de la sociedad está expresada en la real vigencia del voto universal, en la verificabilidad de las elecciones y en la movilización de amplios segmentos de la población.

Durante este período, los partidos políticos asumen un rol que, por un lado, es un rol protagonista, y por otro, un rol gratuito. En el rol protagonista, por primera vez en el contexto de la Bolivia moderna los partidos (subráyese el plural) pasan a ser los actores centrales en el ámbito de la definición de la titularidad del poder, y un rol gratuito porque la recuperación de la democracia no fue un producto de la lucha de los partidos acompañada por la sociedad; por el contrario, fue el producto de la lucha de la sociedad organizada y expresada en la COB, es decir que los partidos heredaron un escenario que no conquistaron. La COB empujó a la instauración de una democracia irrestricta y en sus decisiones y accionar fue acompañada o seguida por la mayoría de los partidos de izquierda en el país (Lazarte 1987).

En el nuevo rol de ocupar el centro del escenario público, por primera vez en la historia republicana los partidos políticos despliegan un sistema de interrelación inclusivo y a su vez competitivo, como lúcidamente lo plantea Salvador Romero Ballivián. El trabajo de Romero Ballivián es un aporte fundamental para entender las tendencias de largo plazo en lo que hace a la trayectoria política del país, desde la perspectiva de los distintos sistemas de partidos.

Un dato que llama la atención, y que solo se puede apreciar mediante este estudio que se sumerge en 60 años de historia política, es que lo que hemos conocido como un sistema plural, competitivo y abierto a varios partidos, con una representatividad importante de distintas corrientes, a veces fragmentado y volátil (1978-1985) y otras más estable y centrípeto (1985-2005), ha sido la excepción y no la regla en el desarrollo político institucional de Bolivia desde 1952.

La tendencia recurrente, por el contrario, ha sido lo que el autor denomina el *bipartidismo a la boliviana*, que es la instalación de un sistema altamente polarizado, en el cual uno de los polos concentra importantes mayorías, siendo que el otro es minoritario pero activo en su oposición. Esta situación se dio desde después de la Revolución de 1952 hasta la instauración de los gobiernos militares, y se estaría repitiendo luego de la caída del sistema de partidos instalado en 1985, que colapsa en 2005.

Más allá de esta relación entre bipartidismo desequilibrado y multipartidismo institucionalizado y centrípeto que empezaría a mostrar un movimiento pendular en las últimas seis décadas, consideramos que una tendencia más profunda en la historia política boliviana es la trazada por el dilema entre pluralismo e inclusión. Los sistemas de partidos hegemónico y predominante que se instalan con el MNR y el MAS, respectivamente, son en el fondo sistemas que tratan de incluir sectores marginados, postergados y rurales, con mayor claridad después de 1952, pero con objetivos similares desde 2005. Esto, en ambas ocasiones aunque en diferentes grados, a riesgo de sacrificar el pluralismo político y la representación de sectores más complejos y heterogéneos de lo que la dinámica de polarización trata de encapsular.

Por el otro lado, el sistema de partidos instaurado en 1985 se caracteriza por ser institucionalizado y centrípeto, y por haber consolidado la representación de varias opciones para el electorado nacional. Su carácter procedimental y moderado habría generado la posibilidad de transiciones de mando pacíficas entre fuerzas políticas distintas, que pudieron construir coaliciones estables entre sí.

Estas coaliciones, si bien aseguraron gobernabilidad, trajeron consigo la pérdida de legitimidad de los partidos de centro izquierda que las conformaban, especialmente en cuanto a su capacidad de convocatoria a sectores rurales y a los nuevos sectores populares que emergían de las reformas económicas que dichas coaliciones partidarias promovieron.

La imposibilidad de las reformas de los noventa de luchar efectivamente contra la desigualdad, y en menor medida contra la pobreza, le significó a los partidos que las promovieron una progresiva pérdida de legitimidad que se dispara dramáticamente cuando la crisis asiática impacta en la economía boliviana.

Es a partir de la crisis de legitimidad del sistema político que se reconstituye la capacidad de movilización de lo popular y emerge un proceso de diálogo y articulación que permitirá al MAS-IPSP echar raíces en el sector rural primero, y en el urbano/popular después.

De forma posterior a la consolidación del MAS como partido predominante volvemos al bipartidismo a la boliviana. La novedad del sistema que emerge es que la oposición se muestra altamente fragmentada y volátil, y ello debido a que los viejos partidos no supieron responder al desafío de echar raíces en el ámbito local, que trajo para ellos la descentralización municipal de los noventa, como lo demuestran los textos de Moira Zuazo y Gustavo Bonifaz.

Mesa elabora la idea analizando las estructuras internas de los partidos. La LPP, las autonomías, y otras reformas complementarias de la nueva Constitución cambian profundamente el contexto administrativo y social en que se hace competencia política en el país. Este nuevo ambiente favorece a organizaciones políticas con diferentes características a las de los partidos bolivianos existentes a comienzos del siglo XXI, ejemplos típicos latinoamericanos del centralismo leninista. Para competir con eficacia en el nuevo entorno boliviano, según Mesa, habría que cambiar estas estructuras nacionales y centralizadas por otras organizadas en redes horizontales y democráticas, internamente descentralizadas y regionalizadas. Estos nuevos partidos tendrían que ser capaces de responder sobre todo a demandas localmente específicas, con propuestas mucho más concretas y menos abstractas que los grandes principios teóricos que formaban las bases programáticas de los partidos de siempre en Bolivia. Pero semejante transformación orgánica no se da en los partidos que ven nacer a la nueva Bolivia. Intencionalmente o no, los partidos intentaron seguir adelante sin una renovación significativa de mandos o estructuras. En cuestión de una década a lo sumo, casi todos ellos mueren.

En cambio, Romero Ballivián no le brinda a la descentralización un rol determinante en la caída del anterior sistema político y la emergencia del nuevo. En este punto, su análisis contrasta claramente con las hipótesis de Zuazo y Bonifaz, quienes encuentran potenciales líneas de causalidad entre la descentralización y la emergencia de un nuevo espacio político local, las que, combinadas con la crisis de legitimidad del sistema de partidos, explicarían su colapso.

En todo caso, Romero Ballivián coincide con Bonifaz en plantear que detrás del péndulo entre inclusión y pluralismo yacen dos visiones distintas de democracia, aquella que privilegia la legalidad entendida como institucionalización del pluralismo, y la que privilegia la legitimidad entendida como inclusión y movilización popular. La lectura de los distintos trabajos contenidos en este libro nos muestra, sin embargo, que estamos ante una realidad que se explica por la metáfora de las dos caras de la medalla, una la democracia como institucionalización del pluralismo y la otra, la democracia como inclusión que se traduce en legitimidad.

En el nuevo contexto de democracia representativa, apertura del Estado y participación de la sociedad, emerge un viejo tema que nació con la república: la demanda de descentralización a las regiones. Sin embargo, el resurgimiento de la demanda se enfrenta también con la pervivencia del anatema “federalismo igual a desintegración”. Es decir, la democracia representativa genera espacios para que emerjan a la superficie las demandas históricas de descentralización: por una parte, aquellas de los sectores indígenas que toman forma en el marco de la LPP, y por otra, las demandas por autonomías departamentales. La descentralización a través de la municipalización de 1994 abrió las puertas para que la democracia representativa se instaure en el nivel local reconfigurando el efecto estatal en el ámbito rural.

El texto de Moira Zuazo nos muestra que la Ley de Participación Popular de 1994 fue una forma de descentralización radical y repentina hacia los municipios rurales, a través de la creación de municipios en el área rural y la descentralización de importantes recursos a los mismos. A través de esta reforma, la democracia boliviana generó la fuente de legitimación que le permitirá superar una crisis de Estado sin llegar a romper su débil institucionalidad (2000-2005). Sin embargo, esta reforma significó también un desafío para los viejos partidos, desafío al cual éstos no supieron responder. Es decir, a través del municipio la estructura institucional del Estado, que colapsa entre 2005 y 2009, pervive de manera legítima en el nivel local. Sin embargo, es la apertura de este espacio de legitimación la que filtra la emergencia, hacia niveles superiores, de nuevos liderazgos que se constituyen en retadores exitosos del sistema de partidos instalado en 1985.

Durante el período democrático que vivió Bolivia entre 1982 y 2000, más allá de algunos atisbos de construcción institucional exitosa que no fue-

ron valorados por lo popular, como la construcción de una Corte Nacional Electoral imparcial, no se instaló una cultura de valoración de la institucionalidad ni se produjo una mirada amigable con el pasado y sus actores, salvo para algunos sectores urbanos minoritarios.

Como un dato de contexto, es importante mencionar que este momento de construcción de democracia representativa de masas en Bolivia es también el momento del viraje de la correlación entre lo rural y lo urbano. En el Censo de Población y Vivienda 2001 (CNPV 2001) Bolivia pasa a tener una relación de dos tercios de población urbana con un tercio de población rural. Este importante proceso migratorio del campo a la ciudad que se produjo en los 50 años previos dejó profundas huellas que se van a expresar hacia adelante como heridas abiertas en las identidades de lo popular boliviano, en el espacio urbano contemporáneo.

La Ley de Participación Popular: descentralización del Estado y democratización desde lo local: ¿colapso del sistema político nacional?

El trabajo de Moira Zuazo analiza justamente la relación de la tensión entre centralización-descentralización y el clivaje urbano/rural. La Revolución de 1952 habría sido un proyecto homogeneizador en términos identitarios y habría tratado de integrar a la población indígena, asentada históricamente en el área rural, bajo el discurso *campesinista* que convoca al indígena como sujeto político de clase, para ser integrado al proyecto de modernización nacionalista.

En este contexto, los municipios urbanos, entendidos como reductos de élites conservadoras, son minimizados en el mapa político y territorial del país. Sin embargo, este cambio de orientación no fue suficiente para suplir el histórico déficit de presencia estatal en las zonas rurales. Lo que disparó la modernización nacionalista fue más bien un acelerado proceso de urbanización que habría trasladado el campo a las periferias urbanas de las ciudades.

La urbanización se acelera aún más y coincide a su vez con el retorno a la democracia, y Bolivia pasa a ser un país cuantitativamente urbano durante los años ochenta. En este punto, la autora nos muestra que más allá de los datos numéricos, la acelerada movilización de las personas a las ciudades no implica necesariamente un cambio de igual velocidad en sus imaginarios

y creencias, así como en su percepción de las desigualdades entre ellos y las poblaciones urbanas tradicionales, que incluso pueden agudizarse. Esta brecha también empieza a teñirse de acentos étnicos en la diferencia entre lo indígena y lo no indígena hacia los ochenta. Esta suerte de desterritorialización de lo campesino y su traslado a la ciudad, sin embargo, no está exenta de quiebres intergeneracionales en el sector migrante y de una apertura a la yuxtaposición de identidades, como sucede en la reinención de la identidad indígena de las juventudes alteñas, que a su vez buscan liberarse de las estructuras intergeneracionales jerárquicas típicas del mundo rural.

La otra paradoja que es el centro del análisis de Zuazo es la que ella denomina la ruralización de la política en un país que se urbaniza. Las dinámicas complejas de la migración descritas arriba se complementan con la municipalización de lo rural iniciada por la LPP en 1994. La transferencia de recursos, competencias y la legitimidad a estos espacios adonde no llegaba el Estado y cuya política estaba condicionada a las élites urbanas, abrió 311 espacios para la conformación de nuevas élites campesinas e indígenas. A este fenómeno, según la autora, no pudieron adecuarse los partidos políticos denominados tradicionales, debido a que acarreaban estructuras centralistas.

Esto, aunado a la crisis de legitimidad de los partidos tradicionales debida al mal manejo de la política pública y a su pobre respuesta a la crisis económica regional de fines de los noventa, abrió el camino para que las élites rurales emergentes pasen de ser instrumentalizadas por los partidos, a instrumentalizarlos y posteriormente a buscar la autorrepresentación política por fuera del sistema, aprovechando la instauración de las diputaciones uninominales.

Sin embargo, la pregunta que queda abierta es ¿por qué, si la política nacional y la política en el espacio rural siempre estuvieron manejadas por élites urbanas, éstas deciden lanzar esta serie de reformas políticas que se convierten en el germen de su propia decadencia? La respuesta puede estar en lo que la autora plantea al afirmar que si bien el proceso de urbanización ha sido rápido en términos demográficos, no lo ha sido necesariamente en términos de cambio cultural, por lo que en realidad Bolivia no sería, en lo referente a las creencias y valores, una sociedad que haya transitado completamente a la urbanización. De cualquier forma, esto no explica por qué las élites, con una larga tradición de vida urbana, adoptaron reformas políticas ruralizantes.

Otro tema a profundizar es el de la borrosa línea entre lo campesino y lo indígena. Lo rural refiere a un espacio geográfico y económico; lo indígena a una esfera identitaria. ¿Es la ruralización de la política solo un puente para la etnización de la política? ¿O es que un análisis de clase nos estaría demostrando que estamos ante la emergencia de una respuesta campesina, que trata de instrumentalizar la identidad indígena, ante el cambio social que representa la urbanización de país?

De cualquier forma, el efecto de dichas reformas se cristaliza en la acción política en la emergencia del MAS y de la coalición de organizaciones indígenas, campesinas y populares que representa. Es en esta articulación en la que Zuazo parece identificar una posible respuesta a las anteriores preguntas. El MAS emerge de la ruralización de la política y la Constitución que promueve representa a una coalición inestable entre sectores indígenas y campesinos. Justamente para abordar las posibles tensiones de esta coalición se crea el sujeto IOC. Al seguir esta lógica de análisis, Zuazo podría responder de modo más certero a la crítica de la línea delgada entre lo rural y lo indígena, ya que el IOC es un mecanismo de construcción de identidad política, lo que nos refiere a la esfera semiautónoma de la política que no necesita referirse, para legitimarse, a datos estrictamente identificables desde un punto de vista empírico, es decir a la “realidad”.

El trabajo de Moira Zuazo abre importantes vías de análisis para entender el proceso boliviano de democratización a partir de la idea de la ruralización de la política. Su análisis es tan sugerente que no solo nos lleva a preguntarnos ¿qué sucedió cuando el Estado llegó al campo?, sino que nos lleva un paso más allá, a cuestionarnos si el campo se tomó el Estado.

El documento de Jean-Paul Faguet, por su parte, aborda directamente el proceso de descentralización, a través de la municipalización, en el cual se embarcó Bolivia a partir de 1994.

En primer lugar, es importante resaltar que el estudio dialoga con la literatura internacional sobre la descentralización y sus impactos en los procesos de democratización a nivel mundial. El autor enfoca su estudio de manera diferente a las tradicionales aproximaciones al problema que desde una perspectiva estatista, vale decir de arriba hacia abajo, pretenden entender estos procesos. Para Faguet, el enfoque debe hacerse desde lo local y desde las

estructuras de gobernabilidad que emergen a ese nivel cuando se implementan este tipo de reformas.

Otro aporte de Faguet es el de la aplicación de una metodología mixta que complementa el detalle y los matices analíticos que nos proporcionan los estudios cualitativos, en este caso el método comparativo, con la perspectiva general y estadísticamente relevante de los métodos cuantitativos, que nos permiten ver las tendencias más generales de los procesos sociopolíticos. Es también fundamental entender éste como un aporte para la ciencia social en general, así como para el desarrollo de la ciencia social boliviana, cada vez más marcada por esa aparente frontera infranqueable entre los estudios cuantitativos —preferidos por los economistas— y las perspectivas cualitativas —privilegiadas por las otras ciencias sociales—.

La combinación de enfoque y metodología permiten entender a profundidad las dinámicas locales subyacentes que producen resultados nacionales dramáticos no solo en patrones de inversión social (véase Faguet 2008 y 2012), sino también en el ámbito político. Las determinantes de un buen gobierno local serían: la interacción entre los agentes económicos locales, una sociedad civil bien organizada, mejor aún si cuenta con capacidad de articulación de intereses, y un sistema político local competitivo y abierto. De estos tres elementos, el sistema político sería el determinante, por ser endógeno y por ser el centro en el que las influencias de los otros se balancean y redireccionan con el objeto de asegurar mayores electores. El efecto sería un gobierno local con mayor capacidad de respuesta, y que en los hechos invierte más donde los ciudadanos lo necesitan.

Los casos de estudio del autor muestran cómo en Viacha un sistema político capturado por un monopolio económico que favorece a uno de los actores en el juego electoral, y en el marco de una sociedad doblemente fracturada detrás de los clivajes étnicos y el urbano/rural, termina con la caída del sistema de gobernabilidad como un todo. En el otro extremo está el caso de Charagua, con una sociedad cuyo sistema económico es heterogéneo, constituido por propietarios de tierras de distinta escala y por una organización indígena fuerte, capaz de articular intereses y un sistema político abierto a la competencia, determinando un sistema de gobernabilidad estable y con amplia capacidad de respuesta. Estas evidencias particulares son corroboradas luego a través de un exhaustivo análisis estadístico.

Sin embargo, quedan pendientes algunos puntos con posibles implicancias teóricas para considerar a futuro. En primer lugar, dada la tendencia histórica al faccionalismo, que proviene de la fragmentación y la desigualdad que han caracterizado a la sociedad boliviana, y que se refleja en su cultura política, cabe preguntarse ¿qué tan civil es la sociedad civil boliviana? Es decir, ¿cómo influye la estructura histórica que la hace tan fragmentada en viabilizar o no los intercambios sociales horizontales entre sus sectores? A nivel nacional agregado resulta claro que esta estructura fragmentada y la conflictividad que conlleva distan todavía bastante de lo que se conoce como sociedad civil en otros contextos. ¿Cómo se refleja esto en la política local? Tal parece que Viacha corrobora la hipótesis de la fragmentación y su incidencia en la gobernabilidad local, aunque Charagua parece darnos a entender que en dicho municipio existen mayores vínculos horizontales entre indígenas y no indígenas. Lo que no sabemos es si detrás de esto no existen otras variables como el carácter mayoritario y altamente organizado de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), en oposición a una potencial presencia minoritaria e internamente fragmentada del sector ganadero.

Un segundo punto a tomar en cuenta para explicar las posibles diferencias en la configuración de “la sociedad civil” en estos municipios puede ser el de el cambio social y los procesos de modernización de los que habla el texto de Gustavo Bonifaz. Viacha ha sido impactada por los procesos de cambio social en las últimas décadas, constituyéndose en un municipio más “moderno” y poblado que Charagua. El hecho de que la embotelladora CBN se haya instalado ahí y que, paralelamente, la cementera más grande del país resida en aquel municipio, no puede quedar ignorado ya que esto ha atraído mucha población migrante al municipio, lo cual ha reestructurado la histórica fragmentación y desigualdades entre lo urbano y lo rural de las que nos habla el texto de Moira Zuazo. Faguet menciona estos hechos como matices, pero podrían ser algo más a la hora de explicar las determinantes de la estructura de la economía y las relaciones sociales en ambos municipios.

En todo caso, estas interrogantes no anulan las conclusiones a las que arriba el autor, y que nos hacen pensar en la necesidad de enriquecerlas para tener una mejor comprensión de cómo funciona su original modelo teórico de gobernabilidad local, y en todo caso, para entender cómo las diferen-

cias de desempeño entre municipios se relacionan, en un piso superior, para beneficio o no de la gobernabilidad nacional.

El Estado plurinacional con autonomías: ¿la reconfiguración de la política desde lo local?

Una de las vetas que abre este libro es la de poner en cuestión la aseveración que afirma que las autonomías en Bolivia —tanto indígenas como departamentales— son una ruptura histórica reciente. Varios de los autores rastrean la emergencia del impulso autonomista oriental en el denominado Memorándum de 1904¹ y en la creación del Comité pro Santa Cruz en 1950. Mesa explica en su texto cómo las autonomías indígenas son producto de un largo proceso histórico que se va ampliando gradualmente. Dos hitos importantes serían el Manifiesto de Tiahuanacu de 1973, y la creación de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia-Tupaj Katari (CSUTCB) en 1979. Estos órganos del movimiento indígena y campesino, y otros que se van conformando, cumplen varias funciones hasta entonces ignoradas en la sociedad boliviana: aglutinan las necesidades de amplios sectores indígenas y campesinos, proyectan su voz a nivel regional y nacional, guían a sus miembros, y facilitan la discusión de políticas y opciones en altos niveles con las máximas instancias del sector privado y el Gobierno.

Llegado el siglo XXI, la construcción de las autonomías bolivianas es producto de un proceso altamente accidentado y conflictivo, de violencia entremezclada con negociación y compromiso. Mesa concuerda con Bonifaz en el hecho de que las autonomías departamentales no figuraban en los planes originales del nuevo régimen. El proyecto centralista del gobierno de Morales claudicó ante el impulso autonómico de la “Media Luna” del eje oriental de Bolivia. Las fuertes tensiones entre los dos proyectos de Estado y de nación —uno popular, y por esta vía indigenista, y el otro autonomista reivindicando una nación mestiza— llegan al punto de desestabilizar al país con violencia civil y muertos, antes de ser por fin resuelto con una nueva Constitución que articula los dos principios de forma parcialmente coherente.

1 En 1904, la Sociedad de Estudios Geográficos de Santa Cruz envía un memorándum al Congreso Nacional en el que denuncia el impacto negativo que para la región significaba la construcción de ferrocarriles entre el occidente de Bolivia y las costas del Pacífico (Véase IDH 2007).

Las autonomías departamentales fueron conquistadas por la Media Luna a fuerza de movilizaciones, violencia, negociaciones, transacciones y hasta mediación internacional. Incluso los acuerdos entre gobierno y oposición que viabilizaron la salida de la confrontación que parecía estancada —al modificar más de 140 artículos de la Constitución ya aprobada en Oruro— violaron la Ley de Convocatoria de la Asamblea Constituyente. La conclusión compartida en este punto es que el quiebre y la distancia entre legalidad y legitimidad analizados por Bonifaz son evidentes diferentes momentos de esta coyuntura. Tanto las autonomías como la nueva Constitución nacieron por vías estrictamente ilegales, que muchas veces perforaban compromisos, acuerdos políticos, y leyes recientemente celebradas, en un intento por reconciliar legitimidades contrapuestas que rebasaban continuamente la legalidad vigente.

En medio de este intenso conflicto político y civil, uno de los más interesantes y complejos fenómenos de la última década en Bolivia es la reemergencia de los históricos clivajes étnicos, de clase e interregionales —durante dos generaciones ausentes del discurso político nacional— que se manifiestan en los nuevos actores políticos, y que incluso son institucionalizados en la nueva Constitución Política del Estado. Bonifaz toma este fenómeno empírico como punto de partida para su texto, preguntando ¿por qué los dos clivajes, étnico y regional, que fueron tan relevantes en la Guerra Civil de 1899, y nuevamente a partir del año 2000, no lo fueron en la Revolución de 1952? Y paralelamente, ¿por qué la cuestión de clase logró, aparentemente, disolver los otros dos clivajes en 1952, pero ya no después de 2000? “Partiendo de entender una crisis como una situación en la que existe un cambio en el estado de cosas precedente,” el autor afirma: “consideramos que las anteriores explicaciones de la crisis adolecen de una falencia fundamental: tratan de explicar lo que cambia a partir de lo que no cambia (históricos clivajes étnicos, de clase, e interregionales)” (véase p. 350 del artículo “La emergencia de las autonomías departamentales en el contexto de la brecha entre legalidad y legitimidad” de Gustavo Bonifaz en este libro).

De esta manera, Bonifaz toma seriamente la dimensión temporal de los cambios en Bolivia. Para ser válida, cualquier explicación del colapso del sistema de partidos políticos en Bolivia tiene que ser compatible también con

una explicación del status quo *ex ante*, que se demostró no solo estable sino resistente entre 1985 y 2005.

Estos clivajes reemergentes se contraponen a las divisiones ideológicas explícitas en el sistema de partidos del país, y también implícitas en su estructura administrativa. La Revolución Nacional de 1952 barre con los antiguos partidos políticos, y de allí nace un nuevo sistema de partidos construido sobre la base de la clásica competencia entre izquierda y derecha de Occidente en el siglo XX. Por un lado, Bolivia cuenta con un partido hegemónico de centro-izquierda dispuesto a trabajar en el marco del capitalismo y, discursivamente al menos, de la democracia, que se define como pro-trabajador y pro-Estado intervencionista. Al otro lado se encuentra una derecha pro-capital, pro-empresariado, que favorece un Estado más pequeño y políticas de *laissez-faire*, en el marco de un gobierno dictatorial durante la década de 1970. A la izquierda, por último, emerge el MIR, como partido que expresa las nuevas izquierdas que se manifiestan a partir de los sesenta en Europa. Según Schattschneider (1960), un viraje de 90 grados en el clivaje político fundamental de una sociedad es devastador para las organizaciones y los líderes políticos que han invertido mucho en dominar el clivaje anterior, porque el contexto político del nuevo clivaje los hace irrelevantes, llevando consiguientemente a su extinción. Esto, en resumen, es lo que se ve en Bolivia.

Del proceso histórico de la Revolución Nacional emerge el partido ancla del sistema, el MNR, acompañado eventualmente por dos partidos más, la ADN y el MIR. Estos son los cimientos del sistema construido a partir de la crisis económica y social de 1985. Hasta 1997, siguiendo a Romero Ballivián, estos partidos logran concentrar dos tercios de los votos y escaños parlamentarios. Este es un sistema de partidos anclado por el MNR y definido por el espectro ideológico descrito arriba, la competencia electoral, y el intercambio en el poder de fuerzas opuestas. Así como este sistema se mostró estable durante el nacimiento de la ADN y el MIR en los años setenta y ochenta, también pudo evolucionar sin quiebres ni mayores crisis para adecuarse al auge de CONDEPA y la UCS en los años noventa. La aparición de estos últimos, según Bonifaz, citando a Ayo (2010), posibilitó “la incorporación de amplios sectores marginales a la democracia como migrantes, transportistas cholas y comerciantes. Asimismo, su presencia lejos de ser anti-sistémica, otorgó un impulso especial a las reformas estatales con el reconocimiento del

carácter multiétnico y pluricultural presente en la Constitución reformada en 1994”, y presente también en la Ley de Participación Popular (LPP).

La LPP, implementada a mediados de 1994, transfirió recursos y poderes importantes a los gobiernos municipales, catalizando de esa manera una explosión de obras y servicios públicos nuevos en la gran mayoría de los municipios del país, tanto los medianos como los pequeños y rurales, tal como demuestran Faguet y Zuazo en sus artículos de este volumen. Esto contribuyó crucialmente al surgimiento y desarrollo de liderazgos políticos locales, y luego a la construcción de partidos políticos a este nivel, cuando grandes regiones históricamente marginadas respecto al centro aprendieron —líderes y votantes juntos— qué servicios debería brindar el Estado, y por tanto tomaron conciencia del grado de abandono que siempre habían sufrido. Mientras esta dinámica se expandía a lo largo y ancho del país, los partidos tradicionales no se abrían ni se adecuaban a estos cambios, en el supuesto de que el juego de representación y competencia podía seguir los parámetros previos, es decir sin transparencia ni participación y subordinado a las ciudades principales del país.

Este estancamiento político se da justamente en el momento en que los actores y partidos tradicionales bolivianos sufren una importante crisis de legitimidad. Bonifaz nos explica el desencadenamiento de la crisis de este modo:

Es en abril del año 2000 que el cuestionamiento al modelo neoliberal estalla en Cochabamba, cuando la población sale a las calles a reclamar por el alza del precio del agua, que el Estado estaba buscando para subsidiar la construcción de un represa cuya concesión se había dado a una empresa extranjera. Los conflictos son secundados por movilizaciones en otros puntos del país y el gobierno decreta un estado de sitio que fracasa porque sectores de la policía en La Paz se amotinaron reclamando incrementos salariales. En septiembre de ese año se da un bloqueo en el Chapare porque el sector cocalero se enfrenta a la política de erradicación de coca. El bloqueo es secundado por la CSUTCB en el altiplano paceño y por juntas vecinales de El Alto que dejan cercada la ciudad de La Paz. A partir de ese momento es recurrente la movilización de sectores campesinos y populares urbanos en el occidente, en demanda de un cambio de orientación de la relación entre el Estado y la economía y la apertura de canales más participativos para la sociedad, canales que veían cerrados por el modelo democrático representativo (véase la p. 380 del artículo “La

brecha entre legalidad y legitimidad y la emergencia de las autonomías departamentales” de Gustavo Bonifaz en este libro).

Esta crisis de legitimidad de los partidos políticos pronto se vuelve “una crisis de legitimidad de las instituciones representativas y los principios que las inspiraban. Las coaliciones de gobierno empezaron a ser cuestionadas por ser reductos de clientelismo y corrupción” (Bonifaz, texto citado, p. 396).

En un ambiente cada vez más frágil, nuevos liderazgos, que expresan dos legitimidades emergentes pero conflictivas entre sí, comienzan a proyectarse del ámbito local al nacional. La primera de estas legitimidades viene de la mano del 65% de los representantes municipales que se autoidentifican como indígenas. Ellos viven una experiencia formativa durante la primera década de la Participación Popular marcada por el éxito que tienen en reorientar flujos nacionales de inversión pública hacia servicios básicos en sus municipios, lo cual les enseña a manejar recursos públicos y a ejercer poder. Estos actores, liderados por el MAS-IPSP, construyen una coalición en base a esta experiencia y a una visión de Bolivia como Estado plurinacional en lo identitario y fuerte en lo económico que privilegia a sectores campesinos, indígenas y populares históricamente rezagados. Por último, después de diez años de aprendizaje, aprovechan la crisis de legitimidad del anterior sistema para tomar el poder y tomar el Estado.

Cuando las movilizaciones populares de este período terminan forzando la caída de la segunda presidencia de Sánchez de Lozada, y con ella de todo el sistema político, surge rápidamente un segundo proyecto de relegitimación fundacional como reacción al primer proyecto, que expresaba la vertiente indígena popular. Es el proyecto de un Estado autonómico —enarbolado por sectores cívico/regionales y clases medias sobre todo del oriente del país— en que las diferentes regiones de Bolivia que habían accedido al poder y a recursos considerables, persiguen políticas y visiones heterogéneas entre sí.

Las movilizaciones sociales que se inician en el año 2000 llevan rápidamente a una crisis estatal caracterizada por la presencia de un quiebre fundamental entre la legalidad y la legitimidad del orden establecido. La legalidad de un Estado tímidamente descentralizado se estrella contra dos proyectos de relegitimación fundacional contradictorios en sí.

Gustavo Bonifaz nos muestra ejemplos concretos de esta quiebre:

- (a) El entonces presidente Carlos Mesa llama a la *selección* de prefectos departamentales mediante *elecciones* departamentales, seguida por la *designación* de los ganadores por el Presidente. Esto contradice claramente la letra y el espíritu del artículo 109 de la CPE.
- (b) El próximo presidente, Eduardo Rodríguez Veltzé, ve la necesidad de dar curso a una ley interpretativa del artículo 109 que legaliza los avances reales, políticamente importantes pero sin fundamento legal, hacia la autonomía departamental en Pando, Beni y Tarija.
- (c) Las asambleas o comités preautonómicos que se conforman en Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija aprueban proyectos de estatutos autonómicos (EA) que son sometidos a referendo en el curso del año 2008. Aun cuando la Corte Nacional Electoral (CNE) los tacha de ilegales, las Cortes Departamentales acceden a administrar logísticamente la consulta, y la CNE entra en una crisis vertical inédita en su historia. Los cuatro estatutos sometidos a referendo son aprobados con claras mayorías.

El texto de Bonifaz nos muestra que las causas de la inestabilidad política boliviana durante los últimos años no son los clivajes étnicos, regionales ni de clase que siempre afligieron al país, al menos no entendidos de modo estático. Las causantes de la caída de un sistema de partidos tradicionales que no percibían la necesidad de cambiar fueron más bien el impacto del cambio social y político en dichos clivajes, el que abre las brechas agudas y concretas entre las estructuras político-institucionales —entre las viejas formas de legitimar el poder— y las nuevas fuentes de legitimidad política que cobran fuerza en la sociedad boliviana.

Si bien Mesa nos conduce a pensar en la necesidad de evitar entender las autonomías como un quiebre tajante con el pasado, Bonifaz nos muestra que tampoco podemos entender el proceso si solamente observamos la continuidad como variable explicativa. Es en realidad en la tensión entre continuidad y cambio como mejor se puede entender la relación entre descentralización y democratización.

El Estado Plurinacional, que se consagra en la nueva Constitución Política de 2009, inicia su proceso en la crisis estatal del año 2000 y aglutina a la totalidad de la población rural y a la mayoría de la población urbana bajo

la consigna de una “revolución democrática y cultural”. Es decir que el paradigma de “revolución” de los años cincuenta resurge de sus cenizas, aunque ahora acompañado por el adjetivo “democrática”, y entre ambos dan forma y cohesionan al sujeto popular que acompaña en la protesta callejera y vota en las urnas a favor del “proceso de cambio”.

Si sometemos el matrimonio discursivo —revolución democrática— a la lupa de la historia, veremos que articula dos conceptos de tradiciones distintas y opuestas en la historia boliviana: por un lado “lo revolucionario” con raíces en la tradición de la movilización popular desde abajo, y por otro lado “lo democrático”, tradición presente en la élite desde el origen republicano, pero ausente de lo popular hasta más de siglo y medio después. La primera huella de “lo democrático” en el sujeto popular será, como decía René Zavaleta, la participación en elecciones del primer partido katarista, durante las elecciones de retorno a la democracia (Zavaleta 1983). La presencia de lo democrático como parte de la cultura política popular, es decir como ambición de masas, se despliega recién en este momento. Podemos afirmar que es la inserción de las mayorías populares en el proceso de elecciones periódicas, y el cuestionamiento, dentro del mismo, de los que se denominaron partidos tradicionales, lo que marca la trayectoria campesina, indígena-popular que debemos rastrear para entender la reconfiguración del sistema político y el Estado desde el año 2000.

La segunda trayectoria que marca la ruta del cambio político es la demanda de autonomía, entendida como el ejercicio del poder del Estado en el ámbito departamental. Esta nueva fuente de legitimidad y cambio político se expresa en los resultados electorales del referendo de 2009 por las autonomías, que permite posteriormente la implementación de las autonomías departamentales en los nueve departamentos del país. Este rastreo estructural e institucional de la emergencia de las autonomías departamentales, en el primer ensayo de Bonifaz, es complementado con su análisis comparativo de la dinámica de tres Asambleas Departamentales al cumplir su primer año de gestión.

A partir de preguntas tales como: ¿quiénes son los asambleístas departamentales?, ¿de qué historias político-sociales provienen estos representantes departamentales? y ¿cuáles son el carácter y la dinámica de la institución que están formando?, es decir ¿qué significan las Asambleas Departamentales

para la democracia boliviana y para sus partidos políticos?, el texto de Gustavo Bonifaz piensa la implementación de las autonomías departamentales, y en este camino constata la profundidad del proceso de descentralización municipal que ha vivido Bolivia en la década de los noventa, que irradió al ámbito departamental y abrió la puerta a un proceso de reforma política que fue más allá de lo que sus propios gestores se propusieron. La investigación constata y refuerza la hipótesis de la presencia de cambio social (expresado en migración del campo a la ciudad y migración dentro del ámbito rural, así como en la informalización de la economía) como antesala de un profundo cambio político a escala nacional. Tanto la reforma política de los años noventa como el cambio social contribuyeron a un proceso de circulación de élites que en el texto de Bonifaz se ve reflejado en el espacio intermedio de los departamentos.

El estudio constata que este proceso de circulación de élites, si bien se dio en todo el país, sucede con diferente intensidad y caracteres en los tres departamentos analizados comparativamente. El estudio nos muestra un proceso de circulación de élites más intenso en La Paz, algo menos en Chuquisaca y uno moderado en Santa Cruz.

Otro hallazgo del documento radica en que nos muestra que a partir de una situación de débil identidad departamental en La Paz, la implementación de la autonomía departamental va a detonar un proceso de búsqueda de una identidad departamental paceña, por lo pronto afincada detrás de la noción de *desarrollo para La Paz*, y un proceso de desarrollo institucional que está en curso y que difícilmente tendrá camino de retorno. Esto, claramente, estaría favorecido por el hecho de que la Asamblea Departamental de La Paz está compuesta por una abrumadora mayoría del MAS, que ha podido asegurar importantes avances institucionales, incluso prescindiendo de la subrepresentada población urbana del departamento. En la Asamblea Departamental paceña, el clivaje urbano/rural no emerge a la superficie sino como subsumido al clivaje indígena-no indígena; sin embargo, la configuración de mayorías y minorías dentro de la Asamblea no ha llevado a que dicho clivaje polarice a la misma al punto de obstaculizar su desarrollo normativo. Una situación similar se detecta en Chuquisaca, aunque queda claro que en este caso el clivaje fundamental se identifica en términos de lo urbano y lo rural.

Por el contrario, en el caso de Santa Cruz, donde la situación de punto de partida es más bien una identidad departamental desarrollada y fuerte, siendo el departamento la fuente principal de la demanda autonómica, lo que constatamos hoy es que la moderada circulación de élites del caso cruceño provocó el desplazamiento del núcleo de la crisis política en dos sentidos: por una parte, del centro del poder al departamento de Santa Cruz, por otra parte un desplazamiento temporal. Este desplazamiento temporal y territorial nos permite explicar en parte la grave crisis de hegemonía de la élite política cruceña que implosiona recién a partir del 2009, pero muestra su gravedad más tarde y nos permite entender la parálisis institucional de la Asamblea Departamental que constata el estudio de Bonifaz.

Una conclusión emergente de la comparación de los tres procesos es que la Asamblea Departamental, allá donde se consolida —como decía Elías Canetti respecto al parlamento—, tiene un amplio potencial para constituirse en el espacio para librar guerras sin muertos, es decir, en el lugar donde habita el pluralismo democrático.

Desde la perspectiva de la estructura territorial del poder nos preguntamos: ¿Cuáles son las autonomías que emergen de este proceso? De acuerdo con Mesa, es importante distinguir dos dimensiones. Por un lado la dimensión espacial-administrativa de las autonomías departamentales, regionales y municipales, que se encuentran comúnmente en países federales y descentralizados en todo el mundo. Por el otro —y que en sí resulta una novedad institucional—, es la emergencia de las autonomías colectivas denominadas genéricamente “autonomías indígenas”. La nueva Constitución define tres categorías de colectividades identitarias: (i) naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC); (ii) comunidades interculturales; y (iii) los afrobolivianos. La definición de cada categoría es, como Mesa argumenta, bastante más problemática que intuitiva o natural. El problema se hace aun más complejo a la hora de definir jurídicamente, por primera vez en la historia boliviana, dos tipos distintos de sujetos políticos: el colectivo y el individual.

A diferencia del resto de los ciudadanos del país, estos nuevos sujetos colectivos tendrían la prerrogativa de determinar sus propios sistemas de justicia mediante la justicia indígena originaria campesina, establecida especialmente dentro de sus jurisdicciones IOC. En su organización y administración interna, las naciones y pueblos indígena originario campesino (NPIOC) pue-

den definir mecanismos de selección de líderes y estructuras de autogobierno, recurriendo a usos y costumbres tradicionales definidos y modificados a su gusto. Por tanto, la autonomía indígena no es un nivel más a la par con el departamental o municipal; es más bien una dimensión de autonomía transversal a los otros, por las potestades especiales que se les otorga a los indígenas y que otros grupos no poseen, y que cambian el sentido básico de “autonomía” en cualquier nivel administrativo en que se aplica.

Otro de los elementos de las nuevas autonomías colectivas que resalta el estudio de Carlos Mesa es la manera en que rescatan formas y conceptos del pasado colonial. El modo que escoge la nueva Constitución para abordar la diversidad étnica y social boliviana es, irónicamente, similar a la de los compartimentos estancos que impuso la Corona española en el siglo XVI con las Nuevas Leyes de Indias. Como reacción a los abusos cometidos por los españoles contra la población nativa, Carlos I aprobó esas leyes en 1542. Esta legislación paternalista, que determinaba categorías separadas para españoles, mestizos y negros, por un lado, e indígenas por el otro, buscaba proteger a los indígenas prohibiendo, por ejemplo, que españoles y mestizos ingresen a sus barrios por más de un día, y estableciendo que el aprendizaje de la lengua española era estrictamente optativo para los “indios”, lo que facilitó la pervivencia hasta el día de hoy de las lenguas nativas. El resultado buscado, y parcialmente logrado, fue el de una sociedad estructurada en compartimentos estancos, en que los españoles, criollos, mestizos e indígenas vivían no solo en una jerarquía muy bien definida, sino además en espacios geográficos determinados y separados entre sí.

Esta trayectoria recorre en sentido contrario la historia republicana del país, que por lo menos en principio enarbolaba el ideal de un Estado liberal de derecho, y más tarde, con la Revolución Nacional, la idea del mestizaje en lo étnico y en lo cultural, en pos de crear una cultura y un Estado nacional. Lo que las autonomías indígenas buscarían, en cambio, es institucionalizar las diferencias sociales en compartimentos estancos, con posibles tendencias a la emergencia de una sociedad dividida entre diferentes jerarquías de ciudadanos cuyas diferencias están reconocidas e institucionalizadas

La reforma de 1994 reinterpretó a Bolivia como sociedad y como Estado. Si bien la Revolución de 1952 rompió con el pasado en muchos aspectos económicos y políticos, la visión de país que promueve, en su andi-

nocentrismo, representa más bien un continuismo de las estructuras políticas dominantes del imperio tiawanacota, el Collasuyo inca y la Audiencia de Charcas española. La reinterpretación se habría producido reconociendo que Bolivia es un país “multiétnico y pluricultural” (artículo 1 de la Constitución de 1994). Con esto, según Mesa, “se rompió el discurso de la cultura única, la lengua única, la religión única. Bolivia es diversa y reconoce la existencia de pueblos y culturas distintas que la enriquecen” (véase la p. 73 del texto de Mesa en este libro). Este cambio representa un giro de 180 grados, no menos importante, según el autor, que las grandes reformas de los años cincuenta.

En este sentido, la visión de Estado y sociedad definida en la nueva Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no es producto de una ruptura histórica producida por los movimientos populares de los años 2000-2005; es más bien un desarrollo de largo plazo en la conciencia política nacional y de sus varios subgrupos, impactados por distintas oleadas de cambio social y político. El aporte fundamental de la Constitución de 1994 fue reconocer que la sociedad boliviana es compleja, con identidades múltiples y superpuestas y reivindicaciones históricas internas. El nuevo orden toma el paso adicional de institucionalizar las diferencias sociales en grupos legalmente distintos con privilegios jerárquicos.

De lo apuntado previamente, ¿qué ideas generales podemos rescatar respecto a la relación entre descentralización y democratización en Bolivia?

En primer lugar, cabe resaltar que la tensión entre centralización y descentralización es una constante en la accidentada historia de la construcción estatal boliviana, tensión detrás de la cual es posible identificar a un Estado débil que trata de irradiar su influencia a lo largo y ancho de un territorio fragmentado en una accidentada geografía, con niveles altos de desigualdad socioeconómica y una amplia diversidad etnolingüística. Esta búsqueda se da unas veces de manera conflictiva, y otras a través de pactos y acuerdos con élites locales y comunidades indígenas altamente organizadas (véase PNUD 2007). Por otra parte, en momentos de crisis y polarización interna, en gran medida determinados por impactos externos —la Guerra del Pacífico, la Gran Depresión, la Guerra del Chaco, la hiperinflación—, el sistema

político boliviano ha experimentado oleadas de ampliación progresiva de la cantidad y pluralidad de personas y grupos con derecho a participar en la adopción de las decisiones colectivas; es decir, ha experimentado distintas oleadas de democratización sociopolítica.

Es justamente en estos períodos críticos que estas dos trayectorias históricas convergen. Cuando en 1880 se establece un sistema de partidos competitivo, aunque dentro de un marco democrático censitario, la limitada pero evidente democratización abre paso a la demanda de descentralización, en la forma de federalismo, enarbolada por los liberales de La Paz, demanda que eventualmente lleva al desenlace violento de la Guerra Civil de 1899. Para poder vencer al ejército constitucionalista, los liberales se alían con los indígenas aymaras al mando de Zárate “el temible” Willka. Sin embargo, el accionar de los combatientes indígenas en el conflicto convence a todas las élites del país a cerrar filas en torno de la centralización del poder, instalándose así el miedo al federalismo en el imaginario social.

Durante 1952, la Revolución Nacional trae consigo otra oleada de democratización, a cuya vanguardia estaba una alianza entre trabajadores, principalmente mineros, indígenas convertidos a la nueva identidad de campesinos y clases medias emergentes. Dicha alianza instala la política de la movilización de la masa en el repertorio de la legitimación del poder en el país, y dado que se ubica detrás de un discurso nacionalista, desarrollista y polarizante, la democratización que se instala en 1952 es altamente centralista, clausurando todo potencial espacio local de reorganización —por una parte, de las élites por ser estas identificadas como parte de la antinación, y por otra parte de la comunidad indígena en el área rural por el nuevo carácter inclusivo de los indígenas— del proyecto del 52. En suma, la democratización del 52 inclina la balanza hacia la centralización como presupuesto para la construcción estatal.

Paradójicamente, la faceta desarrollista del nacionalismo revolucionario (NR) da lugar a la adopción de una política sostenida de fomento al desarrollo del departamento de Santa Cruz, o lo que se ha llamado *la marcha al oriente*. Después de décadas de un sostenido impulso al desarrollo del oriente, Bolivia experimentó, hacia la década de los setenta, una inusual situación por la cual, en medio de una evidente centralización del poder político, se gestaba una descentralización del poder económico, que migraba progre-

sivamente del occidente al oriente. Hacia fines de los setenta, el modelo económico del NR empieza a hacer aguas. Paralelamente, la *campesinización* de los indígenas fracasa debido a que no logra superar la discriminación y desigualdad entre indígenas y no indígenas. Los procesos de urbanización llevan a que estas tensiones se hagan más sutiles y distintas, aunque presentes en la experiencia cotidiana de los migrantes.

Cuando el país retorna a la democracia, en 1982, esta vez articulando el voto universal y las experiencias de movilización con la institucionalización de un sistema de partidos competitivo, los impulsos democratizantes empiezan a inclinarse, al menos en algunos sectores, hacia la descentralización. La emergencia del katarismo y los movimientos cívicos de los departamentos que luego serán parte de la llamada Media Luna, instalan en la agenda política, desde la década de 1980, la idea de descentralizar el Estado para articularlo a la diversidad regional por un lado y a la étnico-lingüística, por el otro.

La Ley de Participación Popular (LPP), implementada en 1994, trata de canalizar estas demandas en una escala local, léase municipal, lo que denota la pervivencia y recurrencia cíclica del miedo al federalismo y las reivindicaciones comunitaristas desde lo indígena. Los partidos que se constituyen en la base del sistema político —MNR, MIR y ADN—, valga la aclaración, provienen de la tradición centralista del nacionalismo revolucionario, y les cuesta abrirse y adaptarse a estas demandas. Posteriormente, queda claro que tampoco pudieron adaptarse a la nueva geografía política que inaugura la LPP. Por último, tampoco pudieron adaptarse a los efectos, parcialmente positivos y negativos de las reformas neoliberales que promovieron, y que trajeron consigo importantes cambios económicos, sociales y culturales, y la consecuente emergencia de nuevos liderazgos y fuentes de legitimación del poder.

Por último, cuando el proyecto neoliberal sufre el impacto de la crisis asiática a fines de los noventa, el sistema político, en primera instancia, y la estructura territorial del Estado y su relación con la idea de nación, entran en una profunda crisis de legitimidad. Es desde lo local, sin embargo, que el sistema político se empieza a reordenar a partir de 2002. Partidos que hacen sus primeras armas en el nivel municipal —principalmente el MAS y el MSM— se convierten en la base de un sistema de partidos emergente. Por el otro

lado, en los departamentos de la Media Luna se detecta la emergencia de movimientos políticos regionales, aunque bastante débiles y fragmentados.

De cualquier modo, es el conflicto entre dos bloques emergentes, el indígena-popular y el cívico/regional, el que define la crisis del Estado boliviano, de la idea de nación mestiza y homogénea, y de Estado centralista. Es la brecha entre estas dos fuentes de legitimidad y la legalidad vigente hasta ese momento la que marca la Asamblea Constituyente, y es la imposibilidad de ésta para cerrar el mencionado quiebre la que da lugar a los acuerdos congresales que viabilizan la emergencia de un Estado plurinacional y autonómico.

A diferencia de 1899 o de 1952, la democratización experimentada en Bolivia desde la década de los ochenta no solo ha inclinado el péndulo hacia la descentralización del Estado. La LPP no llevó únicamente al Estado a lo local, especialmente al campo, sino que también llevó la democracia representativa a estos espacios. A su vez, ante la incapacidad de adaptación y la crisis de legitimidad del anterior sistema político, la descentralización a nivel local ha generado un segundo impulso dentro de la tercera oleada de democratización y a su vez descentralización, que toma forma con la adopción de las autonomías departamentales e indígenas, así como con la adopción de instituciones de democracia participativa en todos los niveles del Estado.

Así como los partidos políticos centralizados del anterior sistema no pudieron adaptarse a la descentralización, queda por verse si desde una estructura estatal descentralizada y compleja como la que ahora tiene Bolivia podrá emerger un sistema de partidos que pueda articular la política local con la nacional, en el marco de pluralismo político. Más aun, constituye un reto lograr este objetivo sin llevar a la emergencia de un sistema de partidos fragmentado que representen exclusivamente intereses étnicos, regionales o de clase; es decir, queda por verse si las nuevas fuentes de legitimidad que emergen del proceso analizado pueden articularse en un Estado que, además de ser plurinacional y autonómico, sea un Estado de derecho democrático.

Bibliografía

- Ayo, Diego 2010. *Democratizando la democracia. Una mirada a la participación popular en los albores de las autonomías*. La Paz: PNUD e IDEA Internacional.
- Canetti, Elías 1983. *Masa y poder*. Madrid: Alianza.
- Faguet, Jean-Paul 2012. *Decentralization and Popular Democracy: Governance from Below in Bolivia*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- 2008. “Decentralization’s Effects on Public Investment: Evidence and Policy Lessons from Bolivia and Colombia”, *Journal of Development Studies*, 44: 1.100–1.121.
- Hegel, Federico 2009. *Fenomenología del espíritu*. Traducción de Manuel Jiménez Redondo. Valencia, España: Pre-Textos.
- Lazarte, Jorge 1987. “Cogestión y participación: Ideología y política del movimiento obrero”, en René Antonio Mayorga (Comp.) *Democracia a la deriva*. La Paz: CLACSO y CERES.
- Mayorga, Fernando 1985. *El discurso del nacionalismo revolucionario*. Cochabamba: CIDDRE.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2007. *El Estado del Estado en Bolivia. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007*. La Paz: PNUD.
- Schattschneider, Elmer E. 1960. *The Semisovereign People*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.
- Seligson, Mitchell *et al.* 2006. *Auditoría de la democracia. Informe Bolivia 2006*. La Paz: LAPOP y Ciudadanía.
- 2005. *Auditoría de la democracia. Informe Bolivia 2004*. La Paz: LAPOP y UCB.
- Zavaleta, René 1983. “Las masas en noviembre”, en *Bolivia hoy*. México: Siglo XXI.
- Zuazo, Moira y Cecilia Quiroga (Coords.) 2011. *Lo que unos no quieren recordar es lo que otros no pueden olvidar. Asamblea Constituyente, descolonización e interculturalidad*. La Paz: FES.

Bolivia: autonomías y pluralismo político
Un modelo condicionado por el horizonte indígena

Carlos D. Mesa Gisbert

Contenido

Un país de características particulares	47
El siglo XIX. El debate histórico sobre el federalismo.....	48
El siglo XX. Autonomía y federalismo. El embrión de las autonomías indígenas	50
El siglo XXI. Las autonomías como parte medular de la agenda del país	53
Constitución y autonomías	54
Asamblea y Constitución. Un proceso que se olvidó del voto popular	56
Los referendos por la autonomía. Sí, pero no pero sí. Otra saga de irregularidades	58
Efectos de las autonomías sobre la democracia y el pluralismo político	60
Constitución. República, Estado plurinacional, autonomías y sistema político.....	62
Autonomías, el privilegio de lo indígena.....	65

La ironía. “La república de los indígenas y la república de los no indígenas” sobre el modelo colonial español. La construcción del “modo autonómico indígena”	70
Autonomías. Precisión de diferencias	79
Autonomías por grados	80
Vademécum de desafíos y dificultades.....	80
Teoría versus realidad	82
Autonomías debilitadas y desequilibradas	84

La incorporación de las autonomías en la Constitución de 2009 expresa una de las muchas paradojas del desarrollo político boliviano. Es el resultado de un largo y tortuoso camino histórico que fue consecuencia de un debate planteado en el siglo XIX. La discusión apasionada entre unitarismo y federalismo que se hizo en varias naciones de América Latina a partir del modelo federal estadounidense abrió confrontaciones democráticas, tensiones políticas y sociales e incluso guerras internas en el continente. Bolivia no estuvo fuera de esa realidad. Su historia, sin embargo, desembocó en respuestas distintas a las de otras naciones, tan novedosas como complejas, contradictorias y aún inciertas.

Un país de características particulares

En Bolivia se produjo a lo largo de nuestra historia republicana una gran tensión entre dos lecturas que, apoyadas en la aplicación práctica de modelos que se hicieron realidad en nuestra América, planteaban una variante basada en la supuesta o real fragilidad de la consolidación de la nación boliviana.

Al haber elegido los padres de la independencia un camino separado de Lima y Buenos Aires y, en el contexto de la compleja situación geopolítica del proyecto bolivariano, haber recibido el sorpresivo respaldo del Mariscal Sucre que convenció al Libertador de permitir que Charcas decidiese su destino por sí misma, surgió el nuevo país de modo relativamente inesperado.

Varias razones, no la menos importante nuestra ubicación geográfica y el predominio del trapecio andino formado por las ciudades de La Paz, Oruro, Potosí, Sucre y Cochabamba, todas por encima de los 2.500 msnm, generaron muchas dudas sobre nuestro futuro. Los problemas de frontera traducidos en varias guerras internacionales y la imposibilidad de mantener la heredad con la que nacimos en 1825, demostraron la gran dificultad del ejercicio de su soberanía geográfica y demográfica efectivas. Algo más de un siglo después de haber nacido a la vida independiente, sostuvimos una cruenta guerra de tres años con el Paraguay, lo que confirmó no solo los problemas de consolidación de nuestras fronteras, sino la fragilidad de nuestra capacidad de respuesta ante el desafío de hacer congruente el espacio geográfico de la nación con las posibilidades objetivas de dominarlo.

Por otra parte, estuvo claro desde muy temprano que las naciones vecinas, sobre todo las más poderosas en el contexto continental, asumieron que Bolivia era una creación artificial, poco cohesionada y sin las condiciones necesarias para pervivir en el tiempo. La tesis de absorber el país, ya sea “devolviéndolo” a su raíz original, el Perú, ya sea “recomponiendo” la vocación natural de cada una de las cuencas (del Pacífico, del Amazonas, del Río de la Plata) que constituyeron Bolivia por la vía de la absorción a sus “ejes naturales originales”, ha mantenido vigencia durante mucho tiempo.

La larga secuela de conflictos y tratados de límites que atravesaron el siglo XIX y buena parte del XX prueban esta realidad. Nada que otras naciones latinoamericanas no hubieran vivido, pero con una diferencia; la ya mencionada del lugar estratégico del país, el famoso criterio del “Estado tapón”, enfrentado al hecho de que ese rol no podía ser cumplido por no estar éste cohesionado, dada la particular forma de su creación.

El siglo XIX. El debate histórico sobre el federalismo

Este contexto permite entender mejor la contraposición radical de posturas entre unitarios y federales. Lo lógica de los unitarios no era solo el centralismo; primero encarnado en el sur —Chuquisaca-Potosí— y luego en el norte —La Paz—, era algo mucho más complejo. La teoría de quienes defendían la idea del país unitario se apoyaba en la experiencia histórica de la república.

1841 como fecha de consolidación definitiva de nuestra independencia tras el triunfo en la batalla de Ingavi, tenía un carácter simbólico pero a la vez evidenciaba el riesgo de la desmembración. Se construyó como premisa la idea de que nuestros vecinos estaban ávidos de cercenar nuestro territorio. De algún modo estaba en el sustrato de ese pensamiento una percepción elitista que creía en la incapacidad de la población indígena (abrumadoramente mayoritaria en esos años) de asumir la idea de nación. Por otra parte, hasta la mitad del siglo XX la preeminencia andina, tanto demográfica como política y económica, colocaba a esas élites en una difícil situación. Un país geográficamente gigantesco sobre el que no había verdadero dominio. Las tendencias “naturales” eran centrífugas desde dentro, y proclives a la fragmentación desde fuera, dada la avidez de nuestros vecinos, cuatro de ellos más poderosos que Bolivia. Irónicamente el más débil, Paraguay, resolvió

militarmente a su favor sus diferencias territoriales con Bolivia. Por eso para buena parte de los políticos de la época el federalismo era un anatema sobre la base de que llevarlo adelante era facilitar esas tendencias a la dispersión.

La famosa Asamblea Constituyente (Convención Nacional) de 1871, que dio lugar a nuestra novena Constitución, fue el primer escenario histórico en el que se debatió con intensidad la forma política de organización del Estado. Lucas Mendoza de la Tapia fue el adalid del federalismo. Evaristo Valle defendió el centralismo unitario sobre la idea de que un país pobre y casi en bancarrota, ¿qué es lo que podía descentralizar? Bolivia no había enfrentado entonces ninguna pérdida territorial significativa y no se había firmado ningún tratado que lesionara seriamente nuestro territorio (como ocurriría a partir de 1866). Los argumentos de de la Tapia eran, por contraste, los que luego dieron lugar al fortalecimiento de la idea federal, la necesidad de la independencia del poder comunal y la descentralización de las rentas. Desde el este de nuestra geografía surgió la propuesta del socialista utópico Andrés Ibáñez. Con la premisa del igualitarismo marcó un hito simbólico, incluyendo dentro de ese ideario el federalismo de los artesanos y también el fortalecimiento del municipio local como respuesta a los desafíos de una nueva sociedad.

Ambos ideólogos federalistas comprendieron que la debilidad intrínseca de un Estado unitario centralizado era —entre otras muchas— que impedía algo fundamental: el fortalecimiento de las regiones como centinelas de nuestra soberanía. Entonces, la teoría de que un manejo descentralizado de los recursos ayudaba a la eficiencia de gestión no era el argumento más poderoso, como lo fue a partir del memorando de Santa Cruz de 1904, que apelaba directamente al olvido flagrante que hacía el Estado de Santa Cruz y a la lógica de articular la nación solo desde los Andes mirando al Pacífico y olvidando los llanos. Mendoza fue un visionario en tanto se percató muy rápidamente de que iniciativas como la asumida por el presidente José Ballivián al crear el departamento del Beni eran la única respuesta sensata y real de preservación de Bolivia. Quienes se opusieron a la propuesta federal estaban anclados en la idea de la centralidad como eje cohesionador. Es interesante anotar que, paradójicamente, el impulsor del salto autonómico más significativo en el siglo XX, Gonzalo Sánchez de Lozada, defendía de modo radical la idea de que el paso a la autonomía municipal y la descentralización

administrativa departamental sin autonomías era lo más lejos que un Estado débil y “centrífugo” como Bolivia se podía permitir.

La tesis autonomista-federalista se fortaleció y profundizó en tanto el crecimiento de las poblaciones “periféricas” marcó el surgimiento de élites intelectuales conscientes de que el andinocentrismo postergaba inevitablemente al resto de una nación desvertebrada. Aquí cabe una reflexión. No se trató solamente de una vocación centralista y prescindente de las regiones desde el Estado. Durante todo el siglo XIX y la primera mitad del XX, los diferentes Gobiernos hicieron esfuerzos por propiciar trabajos de exploración, investigación y penetración en el norte, este y sur del país. No se puede dejar de lado la constatación de que la pobreza crónica del erario, la gravitación decisiva de la minería andina y las condiciones de extrema dificultad geográfica que dividen físicamente el oriente del occidente son atenuantes para lo que en una mirada superficial parece ser solamente un descuido de los diferentes Gobiernos o, peor que eso, una política deliberada de exclusión que no fue tal.

El siglo XX. Autonomía y federalismo. El embrión de las autonomías indígenas

La Guerra Federal de 1899 es, en ese contexto, un contrasentido, aunque no tanto si miramos a los protagonistas. La Paz propuso la federalización para arrebatarle el poder político al sur que ya había perdido la preeminencia económica por la caída de la plata. Es cierto que en sus filas había federalistas convencidos, pero a la hora de la verdad, conseguido el triunfo, no había mucho que discutir, el botín de guerra había sido la consolidación definitiva de los poderes Ejecutivo y Legislativo con sede en La Paz. Pero se trata de un magnífico ejemplo de cómo las razones profundas que acompañaron a los federalistas contrastaron con la respuesta pragmática de quienes querían un nuevo eje de poder. A la vez —es el caso de José Manuel Pando— comprendían los riesgos (verdaderos o supuestos) de un salto de esa magnitud tras una contienda sangrienta con un saldo de más de mil muertos, que dejó profundas heridas abiertas en el país, particularmente entre la debilitada capital y la poderosa urbe altiplánica. Heridas que, como se pudo comprobar, no se habían cerrado ni siquiera en pleno siglo XXI. La prudencia de Pando

frente a la vehemencia de los liberales federalistas —que los había, como Federico Diez de Medina, Abel Iturralde y Eufonio Viscarra— tiene un sentido siempre anclado en la obsesión fundamental de la unidad como bien mayor sobre cualquier otro. ¿Cómo se enlaza en ese escenario Zárate Willka y el gran levantamiento indígena nacional? Fue en realidad un proyecto histórico de construcción de un espacio propio “no boliviano”, de construcción de autonomía y, más que eso, de una independencia indígena reivindicando la propiedad ancestral de la tierra.

Son innumerables los proyectos para el desarrollo del país en las tierras bajas desde tiempos coloniales (piénsese en las misiones jesuíticas). Uno de los más notables fue el “Bolivian Syndicate” (1902) impulsado por el Gobierno de Pando ante la idea de Félix Avelino Aramayo de dotar de grandes extensiones de tierras en territorios de colonias a inversionistas extranjeros gracias al auge de la goma. Irónicamente, tal propuesta devino en la Guerra del Acre y en la pérdida de un inmenso territorio en el norte.

Siguieron las propuestas de Patiño de construir un ferrocarril en la zona del Isiboro Sécure, exactamente en el TIPNIS. Las ofertas que se hicieron de dotar tierras gratuitas en zonas tropicales a eventuales inmigrantes extranjeros no prosperaron por las condiciones terribles de incomunicación y la presencia de enfermedades endémicas para las que entonces casi no había opciones médicas (salvo la quinina). La política de migración fue una obsesión del Estado hasta bien avanzado el decenio de 1970. Los asentamientos japoneses y menonitas en Santa Cruz en ese tiempo son un buen ejemplo de ello.

En 1931 el primer referendo de la historia aprobó el camino a la descentralización administrativa, con pocos efectos prácticos en una sociedad pequeña y muy concentrada en centros urbanos también reducidos, con una administración estatal relativamente limitada y poco cualificada.

La Ley de 15 de julio de 1938, promulgada por Busch, es quizás el verdadero punto de partida de las luchas autonómicas cruceñas y de la línea proautonomista que triunfó en 2006. Esta ley, que reconocía regalías específicas para el departamento de Santa Cruz por la producción de petróleo (el primer pozo petrolero del país comenzó a producir en Camiri), estableció de hecho la descentralización de fondos a una región por la explotación y producción de un recurso natural generado en ese departamento. Esa palanca marcó una lógica doble, la parcelación de los ingresos estatales y el concepto

de “derecho adquirido” sobre el dinero descentralizado. Por un lado, la idea correcta de apoyar el desarrollo de regiones hasta entonces periféricas, por el otro, un tipo de descentralización inflexible y tendiente a la parcelación sin equilibrios entre áreas más o menos favorecidas que solo se apreció cuando el proyecto descentralizador tomó un carácter nacional.

Pero quizás el primer esfuerzo importante desde el Estado para llevar adelante una verdadera articulación que permitiera por fin romper la “frontera” andina fue el Plan Bohan, presentado en el Gobierno de Peñaranda en 1942, y que fue la línea maestra para la aplicación de una política de ampliación de la frontera agrícola, diversificación económica y, sobre todo, vertebración a través de la primera carretera asfaltada del país, la ruta Cochabamba-Santa Cruz inaugurada en 1954, y la construcción del ferrocarril Santa Cruz-Corumbá que abrió por primera vez una frontera boliviana con articulación de infraestructura de transporte y movimiento económico mirando al Atlántico. El Plan Bohan fue ejecutado y ampliado en el período de la Revolución Nacional a partir de la estrategia presentada en 1955.

Pero en este escenario, y a efectos de la importancia de lo indígena para las autonomías, debemos subrayar la trascendencia de la Reforma Agraria, el voto universal y el Código de la Educación (1952-1955), que marcaron un nuevo momento histórico para Bolivia y para el mundo indígena, respondiendo a los movimientos rebeldes de 1899, 1921 y 1947. Estos avances se enlazarían de manera inconstrastable con el surgimiento de las ideas de creación de autonomías indígenas.

En 1959 las movilizaciones cívicas cruceñas lideradas por mujeres de la clase media acomodada, y en particular por el dirigente cívico Melchor Pinto, generaron una confrontación irreversible con el Estado central, que se apoyaba más que nunca en el centralismo más fuerte, a partir del proyecto nacional del 52. La Ley de 21 de diciembre de 1959, arrancada por los cívicos orientales, marcó el comienzo del retroceso del Estado ante las regiones, ratificando la entrega de las regalías petroleras de la ley de Busch. En realidad esas luchas marcaron un punto de no retorno. Exactamente cincuenta años después de ese episodio la Constitución reconoció de manera inquívoca las autonomías y transformó la nación de unitaria centralista en unitaria de autonomías.

El manifiesto de Tiahuanacu de 1973 y la creación de la Confederación Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) en 1979 son dos

hitos históricos en la consolidación de la fortaleza y las reivindicaciones de los indígenas quechuas y aymaras de los Andes. El desarrollo teórico indianista desde Reynaga en los años cuarenta y cincuenta hasta el surgimiento del Ejército Guerrillero Túpac Katari (EGTK) fue modelando varias de las ideas que se consagraron en la Constitución que reconoció las autonomías indígenas.

La marcha indígena por el territorio y la dignidad de 1990 marcó, a su vez, un punto de inflexión en la relación entre Estado y mundo indígena de los llanos. La incorporación de los “salvajes” y “bárbaros” del Estado oligárquico y de los olvidados del Estado revolucionario se hizo realidad en el contexto de su propia movilización y su autoconciencia.

En 1991 en este camino que —hoy se puede apreciar— fue parte de un largo proceso, el Estado suscribió el Convenio 169 de la OIT, que reconocía el derecho colectivo de los pueblos indígenas.

Entre 1994 y 1996 se dio lugar probablemente al avance más significativo de toda nuestra historia en el camino hacia la descentralización y las autonomías al aprobarse la Ley de Participación Popular. Esta ley es un instrumento verdaderamente revolucionario, en tanto creó los municipios territorializados, les asignó de modo directo un porcentaje muy significativo de los ingresos del TGN (20%), estableció los mecanismos de jurisdicción y elección por voto popular de sus autoridades y creó el concepto jurídico de autonomías con responsabilidades y competencias específicas. Fue también el embrión de las autonomías indígenas y el puente a las mancomunidades municipales. Este gigantesco avance se complementó con la creación de las tierras comunitarias de origen (TCO) como resultado de la marcha de 1990 y con la Ley INRA, que reconoció por primera vez desde el Estado la propiedad comunitaria en los Andes. Sin la Participación Popular la construcción del tejido autonómico del país en el período 2004-2010 es simplemente impensable.

El siglo XXI. Las autonomías como parte medular de la agenda del país

La crisis política de 2003, precedida por una nueva marcha indígena de los llanos que demandaba la realización de una asamblea constituyente, devino en la llamada Agenda de Octubre, que fue tomada como programa de gobierno y hecha realidad en la reforma Constitucional de 2004 que incorporó

la Asamblea Constituyente, el referendo en tres niveles jurisdiccionales y el fin del monopolio de los partidos a favor de pueblos indígenas y agrupaciones ciudadanas.

El impulso a las autonomías se dio en la primera mitad de 2005 a través de la convocatoria a la elección directa de prefectos y el Referendo Autonómico. En un contexto de tensiones entre el Estado y las regiones, las élites de poder de Santa Cruz promovieron el primer gran cabildo departamental en enero de ese año para evitar que el Gobierno tomara para sí las banderas autonómicas que en el período 2000-2005 habían sido enarboladas con mucha fuerza por esa región.

Este largo proceso histórico culminó con la elección de prefectos en diciembre de 2005 y los dos referendos autonómicos de 2006 y 2009, que transformaron al país en un Estado Unitario de Autonomías. La lógica centralista del Gobierno de Morales tuvo que rendirse ante el impulso autonomista del norte, el este y el sur de Bolivia. Esa tensión generó otra de las severas crisis políticas que enfrentaron a Bolivia. En 2008 las regiones pretendieron la imposición de su visión frente al Estado y estuvieron a punto de desestabilizarlo. Los hechos de sangre de Pando en octubre terminaron por decantar la consolidación del poder político de Morales y su proyecto histórico. Este impulso fue incorporado con claridad en la Constitución promulgada en 2009, aunque severamente atenuado en la Ley Marco de Autonomías promulgada el 20 de julio de 2010, que restringe de modo significativo el espíritu y las potestades de las regiones.

Constitución y autonomías

El desarrollo político-jurídico del período 2003-2009 no podría comprenderse sin el contexto histórico previo, que explica los caminos que el país encaró en el pasado, los debates, propuestas, encuentros y desencuentros sobre la cuestión autonómica que tuvo su momento de ruptura más dramático en la Guerra Federal de 1899. Es en ese largo período en el que se forjaron las diferentes ideas de autonomía hoy vigentes.

Como veremos, la Constitución de 2009 es en muchos sentidos una respuesta histórica a las demandas desde las regiones y desde el mundo indígena, pero por otro lado, su concreción está a caballo entre el maximalismo de los

sectores demandantes y del propio Estado, y el realismo de la negociación como producto de una nueva crisis violenta, esta vez en 2008, cuando teóricamente la propuesta de cambio encarnada por Morales era ya una realidad, pero en la práctica se tambaleó en medio de las tensiones del propio cambio.

Por eso resulta indispensable hacer algunas consideraciones sobre los temas constitucionales que fueron fundamentales para la redacción de la nueva carta magna en torno a las autonomías, y también explicar el complejo entramado entre 2006 y 2009, cuando se explicitaron las fuertes tensiones políticas, sociales, regionales y culturales en las que se debatió Bolivia para resolver dos cuestiones esenciales, lo indígena y lo autonómico.

En su artículo primero, en lo que se refiere a la cuestión de las autonomías, la nueva Constitución define al país como un Estado unitario plurinacional comunitario intercultural descentralizado y con autonomías (entre las once definiciones que lo caracterizan).

El primer elemento que debe destacarse es la opción por las autonomías en vez de la opción por el federalismo. ¿Por qué este camino y en qué medida uno de ellos es, o no, muy diferente del otro?

Un rasgo de la opción autonómica es que en Bolivia el proceso se generó a partir de un Estado constituido, no fue el producto de la decisión de Estados soberanos distintos que optaron de mutuo acuerdo y en base a un texto común que compartían, por federarse bajo un paraguas mayor, una Constitución supraestatal pero manteniendo competencias privativas y constituciones locales en cada uno de esos Estados, con competencias en los tres ámbitos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que no se contrapongan a la Constitución Federal.

El camino autonómico boliviano tomó el modelo español de modo general, aunque la particularidad española de los fueros históricos de algunas regiones (Cataluña y el País Vasco) que explican el modelo escogido, su carácter progresivo y su construcción en tiempos y velocidades diferentes, no tiene relación con la situación boliviana, cuyo elemento novedoso, por el contrario, está referido a las llamadas naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC), aspecto que es sin duda el más original y singular de la propuesta autonómica del país en comparación con experiencias federales, autonómicas y descentralizadoras de otros Estados.

La lógica boliviana estuvo y está aún condicionada por un aspecto que es crucial para entender las autonomías en la Constitución. Se trata del hecho de que el Gobierno al que le tocó ejecutar el proyecto autonómico reivindicado históricamente e impulsado a partir de 2003 no contemplaba en su concepción un modelo autonómico global, ya que por su naturaleza creía en el centralismo (inspirado en el “centralismo democrático” de origen marxista). El modelo estatal de la nueva Constitución sigue teniendo como referencia el proceso de 1952. Su objetivo es el control total del poder para llevar adelante transformaciones de largo plazo que una vez conseguidas se mantengan por largo tiempo. Esto implica la concentración del poder y modalidades heterodoxas de ejercicio democrático que garanticen una reproducción indefinida en el mando por quienes lo ejercen hoy.

No hay una diferencia sustancial entre un Estado de autonomías y el federalismo en cuanto a la filosofía de la descentralización. Pero el salto de un mecanismo al otro en el caso de Bolivia y por las razones anotadas en la contextualización histórica, plantea algo evidente. La aplicación plena del modelo autonómico es indispensable antes de considerar un eventual salto al federalismo. Este pasa, en efecto, por redefinir las competencias privativas del Estado central frente a los estados federados, lo que marca sin duda un crecimiento de las posibilidades de autogestión autonómica. La cuestión de la administración del uso de la fuerza, la posibilidad de establecer una tercera prerrogativa como la judicial en manos de las autonomías departamentales y una precisión mayor en cuanto a las posibilidades del cobro de impuestos más allá de lo aceptado por el proceso autonómico son algunos de los elementos que muestran la naturaleza de las diferencias entre un camino y otro.

Asamblea y Constitución. Un proceso que se olvidó del voto popular

¿Por qué hacer un recuento detallado de la coyuntura del proceso de aprobación de la Constitución? Porque el resultado final votado en 2009 fue el producto de una serie de circunstancias dramáticas, sin las cuales probablemente la carta magna sería otra bastante distinta. El tema autonómico fue, por ejemplo, el producto del entramamiento, la violencia subsiguiente y la negociación obligada entre Gobierno y oposición con mediación internacional.

La insurgencia autonómica, que coincidió con la insurgencia indígena, modificó el horizonte de la propuesta de Estado iniciada en 2006. Esta complejidad se tradujo en la traumática y distorsionada experiencia de la Asamblea Constituyente en el período 2006-2009, que puede resumirse del siguiente modo:

El 6 de agosto de 2006, de acuerdo a ley especial, la Asamblea se instaló en Sucre, capital de la república, y comenzó a sesionar en el Teatro *Gran Mariscal*. El Gobierno desconoció esa ley (promulgada por Morales) que exigía la aprobación de los artículos de la nueva Constitución por dos tercios de votos e impuso su aprobación por mayoría absoluta (50% más uno), lo que produjo huelgas de hambre masivas en varias partes del país reclamando el voto por dos tercios, huelgas que fueron desactivadas violentamente. A su vez, la oposición hizo un bloqueo sistemático del cónclave. El pedido opositor de considerar el retorno de la capitalía plena a Sucre fue rechazado en una sesión irregular de la Asamblea. Para reforzar esta decisión, que vulneraba el derecho de incluir cualquier tema para su debate, La Paz organizó el 20 de julio de 2007, bajo la dirección del alcalde Juan del Granado, entonces estrecho aliado de Morales, un gigantesco cabildo en El Alto que congregó a casi un millón de paceños con la consigna: “¡La sede no se mueve!”, refiriéndose al hecho de que La Paz es sede de los poderes Ejecutivo y Legislativo desde su triunfo en la Guerra Federal de 1899. En agosto de 2007 la Asamblea sesionó en pleno por última vez. De ahí en más, la oposición hizo un cerco que impidió el ingreso de los asambleístas al edificio donde se reunía.

Un año y tres meses después de su instalación, y sin haber aprobado un solo artículo en sesión plenaria —caso único en la historia de las asambleas constituyentes bolivianas, y probablemente del mundo—, el 24 de noviembre de 2007 el oficialismo aprobó en grande el texto constitucional en un edificio militar fuera de Sucre. Lo hizo sin la presencia de la oposición y con la sola lectura del índice de un borrador de texto redactado por un equipo ajeno a los asambleístas. Todo en medio de violenta represión de la policía apoyada por las FF AA contra manifestantes chuquisaqueños, lo que dejó un saldo de tres muertos y un centenar de heridos, y provocó la renuncia y exilio del prefecto masista de Chuquisaca David Sánchez. Poco después, de modo ilegal (sin el quórum reglamentario en el Senado), el Congreso, rodeado por miles de manifestantes afines al Gobierno, cambió la sede de la Asamblea y

ésta, reunida en Oruro en diciembre y sin la oposición, aprobó el texto en detalle. Cuando el Presidente lo presentó ante el país en enero de 2008, se comprobó que había varias diferencias entre lo aprobado en Oruro y lo presentado por el mandatario.

A esas alturas se había producido una ruptura total entre Gobierno y oposición, que llevó a que 2008 fuera uno de los años más violentos de la historia democrática boliviana. Los acontecimientos de septiembre y octubre, que generaron la guerra total entre ambas partes, obligaron a una compleja y dura negociación con mediación internacional presidida por la OEA. De manera también ilegal, vulnerando la Ley de Convocatoria a la Asamblea, oficialismo y oposición llegaron a un acuerdo para modificar casi un centenar de artículos de la Constitución aprobada en Oruro como condición para viabilizar el referendo de salida del texto, indispensable para su puesta en vigencia. A pesar de sus irregularidades, ese acuerdo, forzado por las terribles circunstancias, corrigió por un lado contenidos ultraradicales, forzó a un texto amplio sobre las autonomías que complementó el concepto y desarrollo de las autonomías indígenas; por el otro, hizo potable el contenido del documento que se llevaría a referendo, facilitando la campaña por el Sí que hizo el oficialismo.

El 25 de enero de 2009 se llevó a cabo el referendo sobre la Constitución. El Sí ganó con el 61,4% de los votos, el NO obtuvo el 38,6% y el total de nulos y blancos sumó el 4,31%. La participación de los electores fue del 90%. El Presidente promulgó el nuevo texto en la ciudad de El Alto el 7 de febrero de 2009.

Los referendos por la autonomía. Sí, pero no pero sí. Otra saga de irregularidades

En el referendo autonómico de 2006, en el que Morales hizo una activa campaña por el NO, cinco departamentos votaron por el NO: Oruro con el 75,48% de los votos, La Paz con el 73,44%, Potosí con el 73,12%, Cochabamba con el 63,03% y Chuquisaca con el 62,23%. Cuatro departamentos votaron por el Sí: Beni con el 73,83%, Santa Cruz con el 71,11%, Tarija con el 60,80% y Pando con el 57,69%. Dado que era un referendo nacional, lo correcto hubiese sido aceptar el NO que ganó a nivel nacional. De lo

contrario, se debió hacer nueve referendos departamentales. El caso es que se decidió aceptar el resultado por separado para cada departamento. De ese modo, en los cuatro en los que ganó el SÍ comenzó a activarse el proceso hacia las autonomías.

En mayo y junio de 2008 los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando realizaron sendos referendos de aprobación de sus estatutos autonómicos. Estas consultas, al calor de la confrontación regional con el Gobierno, fueron inconstitucionales pues los órganos que redactaron esos estatutos no tenían potestad para hacerlo. En los cuatro departamentos los estatutos fueron aprobados en rangos del 78% al 86%. En principio el Gobierno no reconoció la validez de los referendos ni de los textos autonómicos aprobados. A esas alturas los prefectos de oposición habían formado un bloque que —distanciado de la oposición parlamentaria liderada por el partido de Jorge Quiroga— buscó una confrontación total con el Gobierno de Morales.

En esos mismos días de 2008 un grupo de campesinos fue golpeado, vejado y forzado a besar el suelo de la plaza principal de Sucre por un núcleo radical de estudiantes universitarios. En junio la candidata indígena de oposición Savina Cuéllar ganó la elección prefectural en Chuquisaca con el 51,5% de los votos. Pasado el tiempo, una vez más como parte de las negociaciones para salir del entramamiento político y aprobar la Ley Marco de Autonomías, el Gobierno aceptó la validez de los estatutos aprobados en los referendos mencionados, con la condición de que debían ser adecuados a la nueva Ley Marco y a la Constitución.

En diciembre de 2009, a la par con las elecciones presidenciales, se realizó también el referendo por las autonomías en los cinco departamentos que habían votado por el NO en 2006. A diferencia de entonces, el Presidente y el Gobierno, comprendiendo que la única forma de frenar una tendencia imparable en el oriente del país era apropiándose de la bandera autonómica y moldeándola de acuerdo a su estrategia de poder, hicieron una abierta campaña a favor del SÍ. Los resultados fueron abrumadoramente favorables a las autonomías. En Chuquisaca el SÍ obtuvo el 84%, en Potosí el 82%, en Cochabamba el 80%, en La Paz el 78% y en Oruro el 76%. De ese modo, los nueve departamentos del país aprobaron el nuevo régimen de autonomías que consagró la Constitución. Se votó también en Tarija, estableciéndose la

primera autonomía regional en el Gran Chaco y las primeras 11 autonomías indígenas del país por el mecanismo de referendos locales.

Esta relación de hechos es fundamental para comprender que todo el proceso se llevó adelante en el contexto de una fuerte tensión política traducida en varios actos de violencia y en el marco de una gran precariedad institucional y jurídica. En la mayoría de los casos, el paquete de leyes que marca el nuevo escenario del país tuvo muy poco que ver con un procedimiento transparente, democrático y respetuoso de la soberanía popular a través del voto y el ejercicio libre de sus representantes para redactar las normas que hoy rigen Bolivia. Este escenario general es perfectamente aplicable al caso de las autonomías. A la vez, demuestra que una ruta histórica se impuso sobre otra: el centralismo a ultranza fue desplazado por una idea de incorporación de la región y el poder local, por muy a regañadientes que fuera, desde el Gobierno.

Efectos de las autonomías sobre la democracia y el pluralismo político

Para hacer una evaluación del efecto de las autonomías sobre el proceso democrático y el pluralismo político, hay que hacer primero una consideración de carácter teórico.

Desde la perspectiva conceptual queda claro que las autonomías marcan un camino de descentralización en casi todos los sentidos, y en lo político implican la recuperación de lo democrático de forma plena, ya que establecen la participación política desde la base del entramado de la sociedad: el municipio. El ciudadano está más cerca de aquel a quien elige, conoce directamente a su mandante. El municipio —que en el caso de Bolivia y de acuerdo a las nuevas normas debe estar conformado por un mínimo de 10.000 habitantes— es un espacio en el que es posible el contacto directo, la fiscalización y el conocimiento de la gestión de las autoridades. La democracia y su ejercicio son “palpables”. La construcción a partir de ese núcleo inicial de escalones que pasan por la región, el departamento y el Gobierno nacional, llena ese entramado que en el pasado tenía un gran vacío que comenzó a llenarse recién en 1994, ciento setenta años después de la independencia, y fue completado a partir de 2003.

Más descentralización es por definición más democracia; es la posibilidad de un camino de ida y vuelta en el que los mecanismos de elección, decisión y participación son más frecuentes; es la construcción de un andamiaje en el que las labores ejecutivas y legislativas tienen estadios intermedios que permiten una práctica desde la base de la sociedad. Aun asumiendo los riesgos reales de una superposición de funciones, la duplicación o triplicación de mecanismos ejecutivos y legislativos, la expansión inevitable de gastos desmesurados en burocracia que conlleva una peligrosa ampliación de la planilla de funcionarios, el objetivo de acercar el poder a la gente es una compensación que supone un saldo positivo en la relación costo-beneficio de este proceso.

En cuanto al pluralismo político, también desde el punto de vista teórico, se abre un nuevo espacio, la posibilidad, o más que eso, la necesidad de dos caminos nuevos. El primero establece que los partidos nacionales rediseñen su propia estructura, casi siempre concebida en América Latina desde la perspectiva leninista, cambiándola por otra que vaya hacia una nueva dimensión en redes, horizontal y democrática, y en lo específico también a una obligatoria descentralización y autogestión por regiones que sea capaz de responder a nuevos desafíos, nuevas estructuras jurídico-políticas y sobre todo a demandas específicas mucho más concretas y menos abstractas, referidas a los grandes principios teóricos que suelen ser las bases programáticas de los partidos nacionales.

La segunda innovación es la necesidad de crear partidos regionales o partidos locales, cuyo interés sea participar en la gestión de gobierno de un espacio determinado dentro de la nación y que no tengan como meta su participación nacional. Esta nueva estructura “democratiza” el pluralismo político, lo hace más real, multiplica las opciones ciudadanas y establece nuevos niveles de competencia electoral y de propuestas en áreas locales y regionales más tangibles y de interés directo de la gente.

¿Autonomía es más democracia y puede garantizar mejor práctica política y más pluralismo? Definitivamente sí, por la simple y sencilla razón de que el poder baja a la base de la sociedad, llega a la calle, no en el sentido de los “movimientos sociales” dueños de ella en una lógica más bien perversa en su práctica en Bolivia, sino porque en la calle el ciudadano puede constatar de manera directa el efecto de su participación política a través de los

mecanismos democráticos que le otorga la Constitución, que contempla una secuencia de derechos adicionales al del voto que amplían la participación ciudadana real.

Constitución. República, Estado plurinacional, autonomías y sistema político

Analicemos ahora algunos elementos que marcan los nuevos y viejos instrumentos democráticos en la Constitución boliviana.

Los artículos 11 (formas de la democracia) y 12 (ratificación del republicanismo) de la CPE son cruciales para comprender la visión actual de lo democrático.

Empecemos con la idea de república. Vale la pena subrayar que, a pesar del cambio de nombre que consagra la CPE de república a Estado Plurinacional, Bolivia sigue siendo una república. El nombre correcto debió ser República Plurinacional de Bolivia, porque incorpora la idea de las naciones dentro de la nación, aunque con la limitación de que éstas solo se refieren a los pueblos indígenas y no al resto de los ciudadanos no indígenas, tema de una importancia crucial en la categorización ciudadana. Pero, por otro lado, funda su estructura en un sistema de gobierno que es cien por ciento republicano, como reza el artículo 12: “el Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. La organización del Estado está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos”, añadiendo: “Las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un solo órgano, ni son delegables entre sí”.

Subrayemos el artículo 11. Las características de la forma de gobierno que escoge el país son: democrática, participativa, representativa y comunitaria. Participativa a través del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria del mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa (varios de estos cambios, como ya anotamos, se habían incluido en la Reforma Constitucional de 2004). Representativa, a través de la elección por voto directo de sus representantes. Comunitaria, referida a los modos de elección designación o nominación de autoridades en las NPIOC.

El artículo 209 establece, además, que los cargos elegibles serán postulados por tres instancias, las organizaciones de las NPIOC, las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos (el fin del monopolio de los partidos en las elecciones se dio también en la reforma de 2004).

El sistema electoral está establecido conceptualmente en la Ley Electoral 026:

Pluralismo político: La democracia intercultural boliviana reconoce la existencia de diferentes opciones políticas e ideológicas para la participación libre en procesos electorales plurales y transparentes. Mayoría y Proporcionalidad: El régimen electoral boliviano se asienta en el principio de la mayoría con el reconocimiento y respeto de las minorías, para lo cual adopta un sistema electoral mixto que combina la representación proporcional y el criterio mayoritario para la elección de representantes.

Planteados así los principios que rigen el sistema político del país, deberíamos concluir que en términos generales los mecanismos tanto de estructuración del Estado unitario de autonomías como de su sistema republicano, las formas de participación ciudadana en la democracia y la forma de ejercitar el derecho democrático más importante, el del voto, conducen a la ratificación de un sistema democrático pleno, plural y equilibrado, que además garantiza el pluralismo político.

Sin embargo, ¿cuál es la realidad? Bolivia vive una democracia en la que no hay independencia de poderes, todos están bajo el control del Poder Ejecutivo. La elección por voto popular de los miembros del Poder Judicial —que obtuvo un 60% de votos nulos y blancos contra un 40% de votos válidos, y la que la mayoría de los candidatos electos recibieron menos del 10% de los votos válidos— demostró el repudio popular al hecho mismo de elegir al Poder Judicial por este método, a la preselección sesgada de candidatos que hizo la Asamblea mayoritariamente masista, y a las severas restricciones a los medios de comunicación para el conocimiento y difusión de candidatos y propuestas (si es posible en una inédita elección popular de este carácter hablar de programas, propuestas y opciones reales de ejercer el derecho de elegir), lo que no deja dudas en torno al futuro de la independencia de ese poder.

Los dos contundentes triunfos de Morales en 2005 y 2009, con el 54% y el 64% de los votos, respectivamente, le han permitido el control de dos tercios de la Asamblea. Si a esto se suma el hecho de que en el período 2006-2010

desmanteló el Poder Judicial y sobre todo destruyó el Tribunal Constitucional, concluimos que estas acciones le facilitaron llevar adelante un proceso político que consolidó una hegemonía de partido único a la que contribuyeron algunos factores. Primero, la incapacidad de la oposición en el período 2006-2010 (Podemos) de construir un bloque unitario, lo que se tornó en algo mucho mucho más dramático en el caso de Convergencia (Reyes Villa), que simplemente atomizó la oposición fragmentándola hasta lo indecible. Segundo, los prefectos electos confundieron su rol y pretendieron articular una oposición que debió estar siempre en el ámbito de los partidos, debilitando a sus homólogos y generando un gran descrédito de los opositores en general tras sus acciones irresponsables de 2008 y su trágico desenlace.

Aquí cabe una reflexión crucial para el análisis de la ecuación autonomías y política. Suponer que los espacios autonómicos son per se un escenario de la acción política en tensión region-gobierno nacional, y que los liderazgos autonómicos producto de la elección popular tienen como objetivo la construcción de los bloques políticos que definen el juego democrático, es equivocado. La construcción de la política desde las autonomías debe hacerse en la lógica de las propuestas de partidos, agrupaciones y NPIOC, que con un programa, una plataforma y unos representantes electos constituyan los poderes locales, regionales y nacionales en un juego que no quiebre la esencia del sistema republicano y la conformación de los niveles de desarrollo de la política en los escenarios adecuados y no fuera de ellos. La tarea de la gestión administrativa de una autonomía —política en su germen— no debe confundirse con el juego político a partir de las organizaciones creadas para hacerlo y de las estructuras formales (incluyendo las organizaciones de base y la relación —compleja y poco clara en Bolivia, por cierto—) que sean nexo entre la base de la sociedad y el poder.

Tercero. Sin embargo, se debe anotar que el fin del monopolio de los partidos como intermediarios entre sociedad y toma del poder político debilitó la posibilidad de construir un nuevo sistema de partidos que sustituya al colapsado en 2003. Esta última reflexión debe contrastarse con la incapacidad de establecer una lógica de agrupaciones ciudadanas regionales que funcionen como partidos sólidos en sus respectivas regiones. Lo que se ha dado son organizaciones circunstanciales poco consolidadas y dependientes del vaivén de sus votaciones. Las estructuras indígenas, por su parte, son en

realidad el espejo o la prolongación política del sistema sindical autoritario, apoyadas en el voto consigna y dependientes del corporativismo más que en la libre elección individual de la ciudadanía clásica.

Autonomías, el privilegio de lo indígena

La primera peculiaridad de las autonomías bolivianas es la inclusión de dos niveles adicionales a los tres pilares básicos de la estructura autonómica: la regional y la indígena.

La primera responde sobre todo a una cuestión de presiones políticas internas y de una intención de debilitar y hacer a la vez más compleja y de más difícil manejo la autonomía departamental.

La segunda es el verdadero elemento nodal. No se trata de un descubrimiento ni de una legislación pionera, pero tiene una característica muy importante. Tradicionalmente las autonomías indígenas en América han estado referidas a las minorías, en algunos casos minorías que representan menos del 5% del total de la población. En el caso de Bolivia, en cambio, los indígenas bolivianos representan el 53% de la población (contra el 62% de “autoidentificación” registrado por el censo de 2001, a partir de una pregunta sesgada que no consideraba el concepto de mestizo). La precisión no altera lo esencial. En Bolivia los indígenas son una mayoría absoluta de la población total. De ese 53%, el 90% está conformado por quechuas (49,7%) y aymaras (40,8%).

El establecimiento de autonomías indígenas en ese contexto demográfico cobra una importancia definitiva que puede cambiar el escenario del protagonismo político indígena y las relaciones de éste en el seno de la sociedad boliviana una vez se hayan aplicado de manera plena la Constitución y el modelo autonómico.

Veamos cómo concibe la Constitución a las NPIOC:

En el preámbulo del texto se afirma que esos pueblos “jamás comprendimos el racismo hasta que lo sufrimos en los funestos tiempos de la colonia”. Dice también que “dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal”, lo que quiere decir que la afirmación de Bolivia se hace negando una parte del pasado y, por inferencia, afirmando solo el pasado prehispánico.

El artículo 2 establece que “Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre

sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley”.

A partir de esta concepción el carácter de boliviano deja como complementos de la categoría de NPIOC a las comunidades interculturales y a los afrobolivianos. Una primera lectura de este artículo podría hacernos suponer que el concepto “comunidades interculturales” se refiere a los no indígenas, es decir al 47% de los bolivianos que no forman parte de las denominadas NPIOC, pero no es algo que quede claro, mucho menos cuando de manera reiterada el Gobierno define como “comunidades interculturales” a los colonizadores-indígenas andinos (que mal que les pese no han podido desprenderse de este irónico calificativo) y los cocaleros. Si esta lectura es correcta, de manera increíble el artículo 3 excluye en la especificidad a los no indígenas y marca un genérico inicial al expresar “La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos”, cuya categorización se verá diferenciada al incluirse a las tres categorías colectivas subsiguientes.

Los artículos 2 y 3 de la CPE son a nuestro juicio los que determinan y definen toda la filosofía referida a las autonomías, pero algo más, establecen la filosofía de la concepción de ciudadanía. Por primera vez en nuestra historia la Constitución define dos tipos de sujetos, el colectivo y el individual. La primera consideración es además la del sujeto colectivo, no la del sujeto individual. Volvamos al artículo 3 y sus tres categorías colectivas:

1. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC). Valga preguntar cuáles son naciones y cuáles son pueblos. No parece haber naciones sin pueblos; parece posible, en cambio, la existencia de pueblos que no son naciones; parece además que la categoría “naciones y pueblos” es indivisible en el texto, pero solo parece, no es algo que quede claro, aunque ambos nombres van siempre juntos en todo el articulado constitucional. Se hace referencia además a tres nombres convertidos en un concepto sociológicamente contradictorio: indígena originario campesino. Otra vez, parece no poder separarse como idea, pero cada palabra define una característica e incluso la repite. Quien no conozca Bolivia, por ejemplo, podría preguntarse si originario e indígena son dos conceptos distintos. Quien la conozca podrá suponer que originario está referido a los indios de los Andes e indígena a

los de los llanos. El término campesino, por su parte, aparenta definir no solo una actividad en sí, sino una potencial delimitación jurisdiccional de las autonomías indígenas vinculadas exclusivamente al área rural. Pero se trata de una interpretación como otra cualquiera. En los hechos la CPE permite inferir que el “dominio ancestral sobre sus territorios” puede hacerse extensivo a las grandes concentraciones urbanas. Un caso modelo de ello, con todos los riesgos que conlleva, es el conflicto entre los municipios limítrofes con el municipio de La Paz y su demanda de “recuperar” espacios históricos que están en el corazón mismo de la ciudad. De hecho un fallo del Tribunal Agrario desconoce la propiedad privada de 700 hectáreas de la ciudad, basado en el dominio originario indígena campesino de esa superficie como producto de la Reforma Agraria.

2. Comunidades interculturales. La conjunción “y” podría sugerir que este segundo concepto incluye al primero, pero parece, por el contrario, que es el “espacio” de los no indígenas. Pero, como ya lo anotamos, la definición es, para decir lo menos, pobre e incorrecta y muestra la debilidad del enunciado para englobar al arbitrio, o no hacerlo, a los no indígenas como un sujeto colectivo.

3. Los afrobolivianos, una figura forzada por el absurdo de establecer como condición sine qua non para ser nación y pueblo indígena originario campesino haberse constituido antes de la “invasión colonial española” (artículo 30). Una aberración histórica, dado que la constitución de una NPIOC podría producirse en cualquier momento del transcurrir del tiempo. A efectos prácticos este tercer sujeto colectivo tiene los mismos derechos y prerrogativas que las NPIOC.

Recién el artículo 14 habla de la persona como sujeto individual, y en esa lógica están los derechos fundamentales, civiles y políticos. Hay que llegar al artículo 144 para conocer qué se entiende por ciudadanía. Todas las bolivianas y bolivianos son ciudadanos y ejercerán sus derechos ciudadanos a partir de los 18 años. Derechos que son: a elegir y ser elegido y derecho a ejercer funciones públicas. Pero, al margen de los derechos humanos individuales que la Constitución define muy bien, es de los sujetos colectivos y no individuales que emanan los derechos jurisdiccionales referidos a territorios, autonomías y otras formas de autogestión y derechos de administración y sujeción a la justicia.

En el artículo 5, la CPE reconoce treinta y seis lenguas oficiales además del castellano, idiomas de las NPIOC de donde se deduce que estas (las “naciones y/o pueblos”) suman el número de treinta y seis.

Ahora bien, desde el punto de vista de las prerrogativas (íntimamente conectadas con la idea de autonomías), el elemento determinante es la creación de la justicia originaria indígena campesina (IOC), que establece una jurisdicción exclusiva para las NPIOC. En los otros casos de autonomías la administración de justicia es una competencia exclusiva del Estado, es decir que puede delegarla o no a las autonomías, que no tienen entre sus competencias exclusivas este tema crucial. Por el contrario, la administración de justicia IOC es competencia exclusiva de las NPIOC. Esto hace una diferencia cualitativa fundamental que define claramente que las autonomías indígenas tienen una condición de privilegio. De igual modo, en una cuestión tan esencial como la de los recursos naturales, mientras que el manejo de los recursos naturales y áreas protegidas es competencia exclusiva del Estado y no de los otros tres niveles autonómicos, sí lo es la gestión y administración de recursos naturales renovables y áreas protegidas para las autonomías de las NPIOC.

La línea maestra general de la Constitución tiende a privilegiar lo indígena en todas sus expresiones, incluyendo la protección de sus lugares sagrados (artículo 30, 7), lo que no está dicho para los lugares sagrados de las otras creencias que se practican en el país.

En lo político hay una diferencia sustancial, quizás la más importante, que afecta a la idea del ejercicio de la democracia a través de organizaciones políticas estructuradas con un denominador común y una posibilidad de desarrollar su trabajo, aplicar sus objetivos y conseguir difundir sus ideas y captar militantes en todos los espacios geográficos del país.

Las NPIOC, en todos los casos en los que se hace referencia a procesos electorales vinculados a su jurisdicción, tienen mecanismos de elección que no son iguales a los de otras organizaciones. Mientras que los no indígenas en todos los casos están sujetos a la idea esencial de un ciudadano, un voto, y todo lo que ello conlleva, incluyendo por supuesto el voto universal, secreto, individual y obligatorio, en las jurisdicciones indígenas (en las autonomías indígenas y territorios indígenas otorgados por el Estado) las elecciones y/o designaciones se aplican por usos y costumbres de acuerdo a sus propios

criterios basados en su tradición y formas políticas particulares. No se trata de una afirmación que cuestione esos métodos que, por otra parte, se aplican desde hace siglos, sino de precisar el privilegio incuestionable de las NPIOC en comparación con las otras estructuras autonómicas.

En tres de los cuatro niveles autonómicos se llega a la conclusión de que se puede aplicar un sistema jurídico y un sistema político exclusivamente indígena, ya que los indígenas pueden lograr autonomías en los municipios y en las regiones. No se supone que puedan hacerlo en los departamentos, aunque no hay ninguna norma expresa que impida la hipótesis de que por iniciativa ciudadana se proponga un referendo en un departamento entero para consultar a sus habitantes si quieren constituir en él una autonomía indígena.

Si seguimos este razonamiento llegamos a una interesante conclusión: la autonomía indígena no es un escalón más, no es uno de los cuatro niveles que se han creado en el nuevo Estado, es el único de ellos que es transversal a todos, no solo por las potestades que le otorga la Constitución y las leyes, sino por la propia composición étnica del país que determina que por lo menos la mitad de su población es indígena y que además ésta está distribuida en todo el territorio nacional.

El municipio, la provincia, la región, las mancomunidades municipales o regionales y eventualmente el departamento pueden transformarse en autonomías indígenas, mientras que esa transversalidad solo se da en el caso de los municipios y las regiones también con la figura de mancomunidades, y en menor medida en las áreas urbanas de más de medio millón de habitantes, donde se contempla los consejos metropolitanos.

Esta realidad plantea un gran desafío jurídico y político, ya que hay un punto de partida en el que el maximalismo teórico genera inevitablemente una categorización que vulnera el artículo primero de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: "Todos los seres humanos nacemos iguales". Los artículos de la CPE comentados establecen que las NPIOC tienen una serie de prerrogativas que no son universales, y que no son comunes al conjunto de los bolivianos. Los artículos 30, 31 y 32 del capítulo cuarto de la sección segunda del título dos de la primera parte de la Constitución marcan lo que puede interpretarse como una categorización por origen, color de piel y lengua.

La consideración que debe hacerse no es la de descalificar la visibilización de los derechos indígenas, sino el enfoque y la lógica intrínseca con que la CPE desarrolla esos derechos legítimos.

Ahora bien, podría pensarse que aquí se plantea una pregunta de fondo: ¿puede una construcción constitucional de origen liberal con la visión rígida de ciudadanía y la concepción individual de los derechos y deberes, incorporar los derechos de una mayoría con origen no occidental, cuyos modos de vida y concepciones y cosmovisiones de mundo rompen esa estructura trabajada sobre los valores filosóficos greco-latinos y judeo-cristianos del mundo occidental?

Si los usos y costumbres prehispánicos son recuperados, se acepta no solo que tienen validez, sino que en realidad se han aplicado durante generaciones allí donde el Estado formal enmarcado por una Constitución puramente nominal jamás tuvo ni presencia institucional ni física. En ese razonamiento es perfectamente posible abrir un nuevo espacio de aplicación constitucional que reconozca que en el ámbito de las NPIOC no solo se pueden, sino que se deben aplicar dos tipos de administración específicos y distintos, el de aplicación de justicia y el de la normativa política para la constitución de sus estructuras administrativas.

La ironía. “La república de los indígenas y la república de los no indígenas” sobre el modelo colonial español. La construcción del “modo autonómico indígena”

Pero el tema podía ser abordado de diversos modos. Lo complicado es el modo que escogió la Constitución, que es el de la aplicación de compartimentos estancos. Irónicamente, el modelo escogido es el que a su vez impuso la Corona española cuando aprobó las Nuevas Leyes de Indias después de las denuncias sobre los abusos contra los indios que hizo de modo explosivo el obispo de Chiapas Bartolomé de Las Casas. Carlos I aprobó esas leyes en 1542, generando de paso una gran rebelión que tuvo su epicentro en el territorio de Charcas bajo el liderazgo de Gonzalo Pizarro. La idea era muy simple. La legislación determinó una categoría separada para españoles, mestizos y negros, por un lado, y para indígenas por el otro. Esa legislación proteccionista y paternalista llegaba al punto de prohibir el ingreso de espa-

ñoles y mestizos por más de un día a los barrios de indios de las ciudades (el caso de Potosí en el siglo XVII es emblemático). El argumento era que los hispanos podían pervertir las costumbres indígenas con prácticas execrables como, por ejemplo, el juego. El único que tenía derecho a pernoctar y vivir en esas áreas era el llamado cura doctrinero. La legislación era muy detallada; establecía por ejemplo que el aprendizaje de la lengua española era optativo para lo indios, no obligatorio, lo que da por sentado que el uso de las lenguas nativas era aceptado y por supuesto común; prueba de ello es la pervivencia de esas lenguas hasta hoy.

Ahora bien, más allá de lo evidente —“la ley se acata pero no se cumple”, lo que se confirma por el sistema de explotación y abusos de encomenderos y mineros—, lo que nos interesa es el tipo de sociedad que se constituyó a partir de la importante labor administradora del virrey Toledo, el verdadero organizador del virreinato del Perú (1569-1581).

El resultado buscado y logrado fue el de una sociedad fuertemente estamentada, en la que las jerarquías entre peninsulares, criollos, mestizos e indígenas estaba muy bien definida, y además restringida incluso a espacios geográficos determinados. El proceso de mestizaje (entendido éste no solo como una mezcla racial, sino sobre todo como una mezcla e interconexión de culturas que acabaron superponiéndose en muchos ámbitos, entre ellos el religioso y social) que se puede advertir claramente en el siglo XVIII, no rompió esa estructura heredada en la república y que fue, además, uno de los lastres mayores que tuvo que afrontar Bolivia. El país tardó más de un siglo desde su creación en comprender que una sociedad de castas no tenía ningún destino en la ruta de la coherencia, la articulación y, sobre todo, la definición y el diseño de un horizonte común.

La respuesta histórica ante esa realidad tuvo tres etapas muy claras. La Revolución de 1952, que pensó el Estado desde la unidad y el hipercentrismo, pero, lo más importante, desde la idea de construir una sola cultura basada en la recuperación de los valores que definió como indomestizos (Tiahuanacu fue el símbolo cultural de ese esfuerzo) y que apostó por la educación de los indígenas de modo universal en la ruta de la total castellanización. Basada además en algo que en ese momento era ya una realidad incuestionable, la imposición de una sola religión, el catolicismo sincrético. Ese modelo de Estado-nación proponía el mestizaje total que acabaría

borrando diferencias y logrando, a través de la articulación geográfica, una nación que por fin dominaría la mayor parte de los espacios e intersticios de su entramado geográfico y humano.

La segunda etapa se gestó con la recuperación de la democracia. Valga aquí una digresión. Aún no se ha hecho una caracterización adecuada del período 1982-2003; sea porque la palabra democracia es insuficiente, sea porque la palabra neoliberalismo es una caricatura, el caso es que ese importantísimo período de nuestra historia ha quedado en un injusto limbo intencionalmente distorsionado por el actual proceso político que, como en otros temas, pretende afirmarse negando o invalidando el pasado inmediato y el pasado mediato.

Así como fue crucial en esta historia la creación en 1979 (tras el Manifiesto de Tiahuanacu de 1973) de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), lo fue la marcha por el Territorio y la Dignidad protagonizada en 1990 por los indígenas de tierras bajas. Una vez más, como en el 52, las presiones y demandas de la base de la sociedad directamente concernida imprimieron el impulso que forzó el cambio.

La reforma constitucional de 1994 subsecuente a esos acontecimientos tiene una importancia nodal en la reinterpretación de lo que era realmente Bolivia. La propuesta de 1952, coherente con su tiempo, y sobre todo debido a la fuerte influencia de la Revolución Mexicana y su posterior institucionalización, pasaba por alto la profundidad de las raíces culturales del mundo indígena y no vislumbraba todavía la significación de los pueblos indígenas de los llanos. Como en otros muchos aspectos, el país de ese tiempo era un país andinocéntrico que se entendía a sí mismo como una entidad sociopolítica heredera directa de algunas estructuras políticas dominantes del pasado largo, el imperio tiahuanacota, el Collasuyo de los incas y la Audiencia de Charcas del imperio español.

Cuando la propia Revolución incorporó de hecho al oriente boliviano, aparecieron en el escenario los gigantescos llanos (casi el 66% del total de nuestro territorio). Por si esto fuera poco, la lógica política y económica del Estado para con el indio se basó en dos premisas, el voto universal, sobre la idea de ciudadanía clásica, concepto nominal otorgado en 1952 que tardó mucho tiempo en hacerse carne en el área rural, y la forma sindicato para la organización de los indios sobre el modelo del centralismo democrático del

sindicalismo de raíz marxista, que se había aplicado en las organizaciones obreras ciudadinas y sobre todo en el mundo minero. La segunda y crucial, la de la propiedad de la tierra, se resolvió de modo híbrido. Por una lado, la idea de la propiedad individual de la tierra con la consiguiente parcelación hasta el surco, y por el otro, la “defensa de esa propiedad” a través de la congelación de la tierra como mercancía, como bien transable o como potencial garantía económica. Esta respuesta fue una acción vertical. El Estado pensó el país rural a su imagen y semejanza, no con relación a las estructuras pre-existentes, que la propia Corona española no había tocado y que la república temprana había desarticulado sin ninguna contemplación.

Para entender la interpretación pos 52, el artículo 1 de la Constitución de 1994 tiene una trascendencia histórica extraordinaria: “Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural [...]”. A partir de esta premisa, el Estado dio un giro de ciento ochenta grados a su visión sobre la nación y sus habitantes. Se rompió el discurso de la cultura única, la lengua única, la religión única. Bolivia es diversa y reconoce la existencia de pueblos y culturas distintas que la enriquecen. Igual que en el 52, esta visión tuvo sus consecuencias. En 1994 éstas se tradujeron en la Ley de Participación Popular, la Reforma Educativa intercultural y bilingüe y la Ley INRA. Las tres medidas son equivalentes en su dimensión a las de los años cincuenta: el voto universal, la Reforma Agraria y el Código de la Educación.

El proceso de cambio que se dio tras el colapso de 2003 y que cristalizó en 2006 es inexplicable sin las profundas transformaciones del período 1993-1997. ¿Cuál era la premisa de ese momento? La Constitución de 1967 en lo tocante a sus dos primeras partes, “la persona como miembro del Estado”, y el “Estado boliviano”, había llegado al punto más alto en cuanto al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos y en cuanto a su forma republicana. Se partía de una premisa que entonces parecía incuestionable: dado que la carta magna reconocía de modo universal los derechos individuales, reconocía implícitamente los derechos de los indígenas. Serían las leyes específicas las que establecerían la aplicación de los derechos de los indígenas. Así se actuó y esas nuevas leyes propugnaron el bilingüismo, reconocieron la propiedad comunitaria de la tierra en los Andes, removiendo la lógica única de propiedad individual del 53, crearon las tierras comunitarias de origen (TCO) y, lo más importante, crearon de hecho autonomías indígenas y sus

mancomunidades, dado que los más de trescientos municipios creados, algo más de un centenar de ellos por simple peso demográfico, fueron en los hechos autonomías indígenas.

Se sostiene hoy una presunción no solo injusta sino falsificadora del pasado, al suponer que la Constitución de 2009 es una construcción ideológica nacida exclusivamente de la insurgencia de los movimientos populares del período 2000-2005. En realidad fue un doble camino de toma de conciencia; el que siguió el Estado a partir de la Revolución y la comprensión de la complejidad cultural en 1994 y la insurgencia de sectores intelectuales del mundo andino y de los llanos que entendieron que no se podía continuar con poderes subrogados y delegados.

La naturaleza del problema de las élites en este tema específico es que la estamentación de la sociedad colonial no se había querido o podido romper con el paso de los siglos. Los vasos comunicantes surgieron a partir del propio proceso de incorporación pos 52. No se trata de una acción concreta, sino de un conjunto de hechos nacidos del reconocimiento de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales que el Estado establece por fin a mediados del siglo pasado. Lo demás vino por gravitación. Cuando Morales llegó a la presidencia, expresaba él mismo la realidad de una movilidad social imparable.

La tercera etapa comenzó con la reforma constitucional de 2004, que incorporó la Asamblea Constituyente como la institución idónea para la reforma de la Constitución, y la propuesta desde el Estado de una votación popular para elegir prefectos departamentales y la celebración de un referendo autonómico que se hizo realidad en 2006.

Los teóricos de la Constitución de 2009 modificaron el eje del razonamiento de lo multiétnico y pluricultural. En su concepción era fundamental producir un quiebre con un concepto que una larga saga de antropólogos, sobre todo extranjeros (Albó y Platt, por ejemplo), querían desterrar del imaginario nacional el término mestizo como una premisa anacrónica y que mimetizaba la realidad. Es cierto que el MNR trabajó esa idea de manera consciente cuando cambió la palabra indio por campesino, reduciendo la posibilidad de una reivindicación de identidad, pero por ese hecho —entre otros— no se puede desconocer la evidencia de la fuerte mestización de la sociedad boliviana. Hay dos razones que explicaban esa sustitución, la premisa de la construcción del paradigma mestizo con una determinada carga

ideológica, pero también la connotación peyorativa que el modelo colonial boliviano había dado a la palabra indio, más allá de su imprecisión de origen (las Indias Occidentales “descubiertas” por España).

El debate se encaró por la vía de la radicalidad. Esos antropólogos acuñaron la famosa pregunta del Censo de 2001 sobre la autoidentificación que planteaba seis respuestas posibles sobre identidades indígenas (no las 36 que la Constitución acuñó ocho años después), añadiendo la estigmatizante opción “ninguna”, que sustituyó a la opción “mestizo”. Es evidente que el término mestizo es tan amplio y cómodo que hubiese ratificado una adscripción mayoritaria por varias razones, pero no lo es menos que la formulación inclinó la balanza e infló a un 62% la proporción de indígenas en el país de un modo, a nuestro entender, sesgado. El “ninguno” implica una autoidentificación por negación, lo que obviamente condicionó la respuesta. Pero lo más significativo fue la inclusión de una nueva categoría que en el pasado siglo había generado situaciones de fragmentación y de enfrentamiento terrible en el mundo entero. Era muy difícil evitar a partir de ese hecho un énfasis étnico cultural, cuando no francamente racial, en una sociedad aún acosada por sus taras, prejuicios y complejos racistas.

El proceso de 1994 y el Censo de 2001 prepararon el terreno para lo que vendría, y que de hecho ocurrió con una Constitución cuya redacción, como ya apuntamos, fue hecha por una élite intelectual radical, y no fue —como hoy se pretende— el producto del debate democrático y plural de una Asamblea que se entrabó por la impresionante polarización en la que había caído Bolivia a partir del hundimiento del sistema político de 2003.

El camino escogido fue a contramano del propio proceso histórico, político, social, económico y cultural del país. Mientras la sociedad estaba rompiendo por fin la estratificación brutal en la que había vivido por siglos, abriendo espacios de trasvase, estableciendo la incorporación progresiva de lo cholo y lo indígena a la cotidianidad y asumiendo como propias expresiones culturales que hasta entonces se habían dado la espalda, el texto que rige el acuerdo social impuesto por el nuevo momento político, irónicamente, profundizó las diferencias buscando romperlas. El modelo constitucional escogido fue el de los compartimentos estancos. Los derechos indígenas se marcaron de un modo tal que se rompió la idea de una ciudadanía igual para todos. La pluralidad se transformó en la diferencia radical. Bolivia está

conformada por sociedades distintas cuya naturaleza tiene un origen diferente y cuyo curso debe ser diferente. Las NPIOC son distintas del resto de las llamadas “comunidades interculturales” (pasemos por alto el hecho de que toda comunidad humana es por definición intercultural), en tanto tiene una característica —arbitrariamente marcada como imperativa por la Constitución— que las otras comunidades no tienen: el haberse constituido como nación antes de 1535, año de la llegada de los españoles a Charcas. Dado que hay una negación del pasado entre 1535 y 2006, inevitablemente se establece una diferenciación cualitativa de la ciudadanía. Además, como ya subrayamos, la idea de mezclar de modo poco claro y sin diferenciaciones ni precisiones de definición inequívocas a sujetos colectivos con sujetos individuales como componentes de la nación-naciones bolivianas, es otro elemento que hace más complejo aún el entramado constitucional.

El proceso autonómico debe entenderse en esa dimensión. La coincidencia histórica tiene una significación extraordinaria. La reivindicación autonómica desde las regiones se concretó como realidad en el mismo momento en que la reivindicación indígena encontró una de sus respuestas esenciales en la forma autonómica. En otras palabras, la autonomía departamental cerró un circuito estatal vinculado a la concepción global de la nación boliviana como un Estado que requería la profundización de sus espacios de descentralización. En cambio, las tensiones ideológicas de lo indígena pasaron por varios momentos.

No poco importante es el hecho de que en el período entre 1984 y 1992 se desarrolló un intenso debate entre los sectores más radicales del indigenismo que se cruzaron —y en algún caso convergieron— con el pensamiento marxista. Los “Ayllus Rojos” creados por Felipe Quispe en 1984 tomaron contacto con “Ofensiva Roja” de los hermanos Álvaro y Raúl García Linera y crearon el Ejército Guerrillero Túpac Katari, que entre junio de 1991 y octubre de 1992 ejecutó más de cuarenta atentados a torres de alta tensión, monumentos públicos, ductos de combustible, gasolineras y otros, con un saldo de por lo menos cuatro muertos. Desde fines de los años setenta surgieron organizaciones indianistas, como el MITKA de Constantino Lima del que surgió Quispe, que tras pasar por el terrorismo creó el MIP. En la otra veta estuvo el MRTK y el MRTKL con los liderazgos de Genaro Flores y Víctor Hugo Cárdenas, cuyo paso por el primer Gobierno de Gonzalo

Sánchez de Lozada lo alineó como representante del sector moderado (o, según los indigenistas radicales, “entregado al neoliberalismo”) del discurso indigenista. Buena parte de las premisas contrarias al llamado “bolivianismo” colocaron como referente a Túpac Katari, porque de lo que se trataba era de destruir y romper con los “bolivianistas extracontinentales” que la nueva Constitución ha incorporado en un genérico indescifrable y no precisado.

Dada la presencia de Álvaro García Linera como vicepresidente y como uno de los ideólogos del nuevo Estado, la convergencia entre indigenismo y un pensamiento marxista expresado en su caso como comunitarismo andino ha llevado las cosas a un híbrido en el que los valores esencialistas del indigenismo perviven en el contexto de una Constitución de raíz liberal republicana y a la vez de tendencia socializante y estatista.

Ahora bien, la cuestión de las “dos repúblicas” fue de hecho una propuesta exitosa del Estado colonial para imponer su visión durante tres siglos. Una imposición que aceptaba la existencia del “otro” condicionada a reglas de dominación pero permeable a los citados vasos comunicantes, fuerza de trabajo, estructuras de poder político, aportes a la creación artística y algo fundamental (quizás el pilar mayor de todo el andamiaje), un claro sincretismo religioso bajo el paraguas del catolicismo.

Paradójicamente, la república (1825) heredó la sociedad compartimentada en rígidos estamentos, pero no la inteligente flexibilidad para conectar el mundo de las élites hispano-criollas con el de los indígenas, a través de los cacicazgos, que permitieron la existencia de puntos de contacto muy importantes. Esas líneas de comunicación se cortaron abruptamente. La vieja secuela de los levantamientos iniciados por Manco II, que estallaron de modo dramático en el siglo XVIII con Túpac Amaru y Tupak Katari, tuvieron un ritmo cíclico que solo se rompió en 1952.

La construcción de los proyectos históricos más relevantes de la nueva república, la república liberal-militarista (1825-1879), la Confederación Perú-Boliviana (1836-1839) y la república oligárquica (1880-1936) mantuvo esas estructura sin tocar —quizás, por el contrario, profundizándolas— las trincheras de separación entre ambas repúblicas y marcando una lógica —en este caso también contraria a la política colonial española— de intentar armar una cohesión nacional imposible, la de la prescindencia de la incorporación de los indígenas como ciudadanos, pero sí, por supuesto, haciendo uso arbitrario y

abusivo de su brazos y sus espaldas para la producción agrícola y minera. El objetivo era construir una identidad de lo boliviano con una mirada occidental, modernizadora y de progreso; lo indígena servía como un elemento complementario de colorido exotista. Esta intención no podía prosperar.

En el comienzo del siglo XX, el histórico debate intelectual entre Franz Tamayo (con la tesis del vitalismo indio y del mestizo como síntesis de poder físico e intelectual sobre el que se consolidaría Bolivia) y Alcides Arguedas (amargo retratista de una sociedad “enferma” por diversas razones en sus tres expresiones étnicas, el blanco, el mestizo y el indio) en torno a lo indígena, demuestra la profundidad del problema no resuelto y las posiciones lacerantes que ambos pensadores revelan en su crítica y defensa de la sociedad boliviana, y el rol del indígena en ella. Ambos perfilan de manera clara lo que sería el gran punto de discusión, la herida mayor del país, su relación conflictiva con la mayoría indígena y la necesidad de referir la identidad de modo imperativo a esa mayoría sin la cual era imposible una idea real de identidad boliviana. Era una incongruencia. ¿Nación? ¿Vista y vivida por quién? ¿Quién era uno y quién el otro?

El indígena como un otro discriminado propuso en 1899 una respuesta diferente, una república de indígenas sobre el control de la tierra reivindicada de los ancestros pehispánicos, sin blancos ni mestizos. Esa era en última instancia la razón del levantamiento de Zárata, esa había sido la idea de Tupak Katari en 1781, no la independencia que concretaron hispanos, criollos y mestizos en 1825. En ese sentido no es posible —como se pretende ahora— enlazar el movimiento de 1781 con el de 1809-1825. Son propuestas diferentes con protagonistas distintos que buscaban un horizonte histórico distinto. En un caso la recomposición de un pasado prehispánico idealizado (aunque Katari amaba vestirse de librea y peluca, a la usanza del XVIII español), en el otro, la edificación de un Estado-nación liberal sobre el modelo franco-norteamericano.

La ruptura de la concepción liberal-oligárquica históricamente suicida se dio evidentemente en 1952. El proyecto estatal del 52 comenzó a romper los compartimentos estamentados, proceso que se profundiza progresivamente, muy especialmente en el período 1993-2005.

Por eso parece una incongruencia que el momento histórico estelar en el que se cierra el ciclo de la Revolución con la incorporación y protagonismo

definitivo de los indígenas en la vida nacional, el camino escogido sea la reposición de las dos repúblicas inventadas por la Corona española y en particular por el virrey Francisco de Toledo en el siglo XVI.

No solo es un anacronismo, es algo peor que eso, es el riesgo de condenar el proyecto a un estancamiento anclado en cubículos sellados sin contacto entre sí, o cuando menos en un escenario legal y práctico de inevitable polarización. Por eso es un imperativo aliviar esa olla de presión haciendo modificaciones constitucionales que planteen respuestas racionales y consistentes en la lectura e interpretación de los derechos individuales y colectivos a partir de dos sujetos claramente diferenciados jurídicamente y, lo que es más importante, en la vinculación a través de una confluencia entre esos derechos, especialmente en los dos sistemas de justicia, el ordinario y el de las NPIOC.

Autonomías. Precisión de diferencias

Mientras las autonomías departamental, regional y municipal son parte de modelos universales aplicados en diferente grado en los Estados federales, autonómicos o descentralizados, las autonomías indígenas marcan una diferencia que inevitablemente condiciona, si no subordina, la idea sustantiva de lo autonómico. El componente indígena es, en consecuencia, determinante para entender la complejidad del proceso autonómico boliviano. Una lectura detenida de la Constitución y de la Ley Marco de Autonomías nos lleva a la conclusión de que la orientación autonómica tiene su corpus más sustantivo y determinante en las autonomías indígenas. En general, la estructura de los tres niveles es común. Los mecanismos de su construcción pasan por la necesidad de una iniciativa popular, un referendo que defina la decisión del pueblo de ir o no al estado de autonomías, la elección de autoridades, la estructura de sus poderes Ejecutivo y Legislativo, la redacción de estatutos autonómicos o leyes orgánicas, la aprobación de éstos por el Tribunal Constitucional, y su aprobación final por otro referendo final de salida. En cuanto a las competencias, la estructura es ya clásica: privativas (éstas solo son ejercidas por el Estado), exclusivas, concurrentes y compartidas.

Pero ocurre que las autonomías indígenas, como señalamos, tienen su propio sistema de elección o designación de autoridades, no requieren de

verificación de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional, y tienen algo que es fundamental: la administración de justicia a partir de una estructura completamente distinta de la justicia ordinaria.

Autonomías por grados

La conclusión más evidente es que los cuatro niveles de autonomía no son tales; hay tres, uno de los cuales, la autonomía regional, está más o menos subordinada a la autonomía departamental. La autonomía indígena no tiene el mismo rango que las otras, lo tiene superior y con mayores y muy importantes prerrogativas basadas nada menos que en el artículo 2 de la Constitución. La comprensión de esta realidad es determinante para entender su importancia y el enfoque ideológico de la nueva Constitución.

¿Pueden las autonomías desarrollarse con éxito en el marco de esta complejidad y de estas contradicciones? Ciertamente no con facilidad. La primera razón es que de algún modo se han mezclado peras con manzanas. Se ha establecido una forma de estructuración de la administración del Estado, las autonomías, y a la vez una concepción filosófica del Estado en la que el elemento indígena se convierte en una parte sustantiva de una visión ecléctica de constitucionalismo. Esto conlleva una definición de los componentes de la nación que no establecen con claridad su enunciado de la plurinacionalidad con unas bases filosóficas que la sustenten. Por eso no tiene otra opción que apelar a las bases liberales republicanas para apoyar su operatividad. Mientras la autonomía es neutra en cuanto a los ciudadanos que forman parte de cualquiera de sus niveles, la autonomía indígena define un valor intrínseco que le da un sentido cultural, político y social al conjunto del país.

Vademécum de desafíos y dificultades

Desde el punto de vista de su aplicación práctica, surgen varias dificultades; la primera está referida a las jurisdicciones. Si bien, en principio, se puede pensar en una superposición de la división política y autonómica existente, cuya base nuclear es el municipio, no queda claro qué ocurrirá en el caso de que en el mundo andino se demande la reconstitución de los ayllus (particularmente en Potosí y Oruro), y en el caso de los llanos el que las TCO

sean las jurisdicciones autónomas, lo que por otra parte se infiere de manera obvia de la carta magna. Se podrá suponer, y no resulta descabellado, que es posible hacer ajustes que no rompan los límites de los municipios o de las provincias, o que los superpongan a partir de las mancomunidades, pero es una presunción optimista, y más aún si evaluamos los graves conflictos de límites con el actual sistema de división política entre municipios, entre departamentos y en el seno de las grandes ciudades. Este último caso es de alta sensibilidad porque, en la lógica del “dominio ancestral sobre determinados territorios”, varias ciudades andinas pueden ser “reclamadas y reivindicadas” por quechuas y aymaras.

Una vez delimitada la jurisdicción administrativa, queda por ver cómo se desarrollará la administración de justicia en tanto las autonomías indígenas tienen una potestad de manejo de justicia indígena originaria campesina. Se producirá inevitablemente una colisión en la administración judicial entre ambos sistemas, salvo que se diseñe un estadio de coordinación y confluencia entre ambos. El problema fundamental en este aspecto es que si en lo político-administrativo, una vez delimitadas las autonomías indígenas aparentemente la dificultad administrativa será superada, no ocurre lo mismo en la aplicación de justicia, dado que la población indígena que eventualmente puede reivindicar ser juzgada por usos y costumbres está distribuida en la totalidad del territorio nacional. Es más que evidente, por otra parte, que en innumerables casos se producirán hechos sujetos a la administración judicial entre indígenas y no indígenas, de indígenas en territorios no indígenas y a la inversa.

En principio la aplicación de sistemas electivos y de designación, o incluso de mando colectivo, son elementos muy interesantes y que, hay que subrayarlo, se aplican ya en comunidades indígenas de tierras altas y de tierras bajas. En ese contexto está claro que los mecanismos de representación de los partidos y/o agrupaciones ciudadanas tienen una limitación que plantea dos posibilidades. La primera, que en su seno se construya un nivel específicamente indígena para que esas instancias puedan participar en los procesos de decisión política en las autonomías indígenas. La segunda, que simplemente sean espacios separados a los que los partidos o agrupaciones ciudadanas no tengan acceso por la naturaleza organizativa intrínseca de las comunidades indígenas.

La otra dificultad son las diversas formas en las que se mueve el escenario indígena. No serán probablemente treinta y seis formas distintas, pero sí por lo menos una docena, de acuerdo a cada comunidad y a cada tradición histórica.

Es en lo jurídico y en lo político donde se plantean las principales dificultades para el país. La decisión de los teóricos de la nueva Constitución ha sido escoger el camino que, si por un lado visibiliza lo indígena de modo claro, por el otro profundiza la imposibilidad de los vasos comunicantes. La república de indios y la república de españoles se reproduce irónicamente a través del Gobierno, que reivindica de modo más radical el mundo prehispánico y execra de modo más duro el período colonial, que fue precisamente el que inventó una legislación de compartimentos estancos.

Teoría versus realidad

Ahora bien, ¿cuál es la verdadera correlación entre esta superestructura intelectual y la realidad? A nuestro entender, muy poca. Si por una lado es cierto que se ha producido un significativo empoderamiento de los indígenas en tanto su identificación como tal es hoy un motivo de reafirmación identitaria, su participación en las instancias del Estado es real, y el orgullo por los valores más importante de su pasado comienza a ser comprendido como algo propio y no como una referencia puramente retórica, no lo es menos el que la idea de modernidad (palabra tan cuestionada por el nuevo modelo y emparentada de modo mal intencionado con el concepto de neoliberalismo) es algo que define la vida de la mayor parte de los indígenas bolivianos integrados a la vida urbana o con relaciones fluidas con la vida urbana. Los mecanismos de actividad económica son mercantilistas, están adscritos a la economía de libre mercado, y en muchos casos son aplicados de modo brutal en cuanto a que no combinan los elementos del libre mercado con las obligaciones vinculadas a seguridad social, jubilación, horarios de trabajo, etc.

El proceso de movilidad social iniciado hace ya algunas décadas está en un momento estelar. La vieja idea de barrios de indios y barrios de españoles que en ciudades como La Paz tenía su punto de bifurcación en la plaza Pérez Velasco, en un “arriba y abajo” muy ilustrativo, hoy día se está rompiendo.

La economía de las principales ciudades está bajo el control de lo cholo, una forma de definición de lo mestizo que hoy, de modo paradójal y afortunado, se ha convertido en un reconocimiento cuando en el pasado era un estigma, dada la visión arguediana del mestizo expresada en lo cholo como lo peor de las características de los ancestros del mestizo.

Hay dos rubros en los que los indígenas, sobre todo aymaras y quechuas ya incorporados a la cultura mestiza, han desarrollado de un modo muy eficiente modelos de éxito económico; el control de los mercados de abasto y el control del transporte urbano, interdepartamental e internacional. Por otro lado, a través de organizaciones de “comerciantes minoristas” controlan buena parte del contrabando que se blanquea en las grandes ciudades en zonas francas y mercados formales e informales de dimensiones increíbles. Pero a estas alturas hay ya un entramado complejo en el que participa tanto la burguesía chola como la burguesía tradicional que es parte también de esta actividad. Lo que resulta incuestionable es que en la vinculación con el Estado el tributo es el gran ausente de esta emergencia indígena-mestiza. Si en algo han tenido éxito las clases emergentes desde lo llamado “popular” es disfrazar en la pobreza, la marginalidad y la discriminación (real y lacerante sin duda en buena parte de la población indígena) su decisión de no tributar. El Estado cae con todo su peso sobre los llamados grandes contribuyentes, las grandes empresas transnacionales, los grandes empresarios locales que aún quedan, la cada vez más esmirriada empresa productiva y por si fuera poco, el sistema financiero, a través del IVA, que incide sobre una clase media asalariada o de profesionales independientes, pero nunca o casi nunca sobre verdaderos emporios de poder de raíz indomestiza.

Esta actitud consagrada, y que el Estado no ha podido cambiar y que este Gobierno en particular ha mantenido, plantea una pregunta directa sobre lo que podrían ser los potenciales impuestos departamentales, una de las fuentes de ingresos contempladas en el sistema autonómico, ya que las mismas dificultades que enfrenta el Estado central serán las que enfrenten los gobiernos departamentales.

Autonomías debilitadas y desequilibradas

La hipótesis básica es que el sistema autonómico boliviano no es ni equilibrado ni equivalente en todos sus estadios, y que además de los desafíos clásicos que ya se han experimentado en otras naciones, en Bolivia se debe responder a la asimetría de lo que representan los gobiernos indígenas en este entramado. No se trata de establecer una consideración que infiera la no visibilización de derechos, entre ellos el tan importante del acceso a las autonomías indígenas, sino que se pretende poner en evidencia que no hay una correlación de derechos y obligaciones en cada uno de esos niveles, por la concepción de privilegiar de un modo desproporcionado a quienes estuvieron al margen de la centralidad del Estado durante muchos años.

Pero hay algo más grave todavía. En cuanto el Estado ha tenido que confrontar en la realidad el reconocimiento de los derechos que les ha otorgado de modo categórico la Constitución, se prueba no solo su absoluta falta de voluntad descentralizadora, su autoritarismo y la lógica de imponer decisiones sobre las naciones y pueblos indígenas, a los que reconoce autonomías de hecho en el artículo 2, sino que plantea que un cumplimiento a la letra de la carta fundamental limita severamente las posibilidades del Estado de aplicar políticas nacionales. El caso del TIPNIS ilustra el avasallamiento desde el Estado de los derechos de las autonomías indígenas. La propuesta estatal es además violatoria del respeto de la intangibilidad de un parque nacional y genera graves riesgos de deterioro ambiental, cambio atrabiliario de vocación de la tierra e incremento de la producción de coca. Pero el ejemplo debe tomarse también para un caso en que lo que podría ocurrir es lo inverso: que una propuesta del Estado o de un departamento o de unos municipios fuera necesaria y de beneficio para todos los bolivianos, y que las prerrogativas autonómicas indígenas podrían bloquear sin más si se cumpliera rigurosamente el espíritu y la letra de la Constitución.

Finalmente, si la Ley Marco de Autonomías contempla la destrucción del principio motor de cualquier democracia, del valor sagrado del voto como mandante, es poco lo que se puede esperar de su contenido general.

Los artículos que autorizan la “suspensión temporal” de las autoridades locales, regionales y departamentales electas por voto popular por simple acusación y por decisión de un fiscal (cualquier fiscal), ponen en entredicho toda la filosofía básica de la devolución del poder a la base de la sociedad

y la voluntad de construir gobiernos efectiva y realmente autónomos. Más aún cuando el país ha experimentado la realidad de varios alcaldes y algunos gobernadores que han sido suspendidos de su cargo mediante este mecanismo, y el hecho de que estas acciones han dado lugar incluso a la solicitud de asilo político, por lo que, correctamente, se interpretan como una judicialización de la política.

La Paz, diciembre de 2011

Las antinomias del nacionalismo revolucionario

Documento para el debate

Gustavo Rodríguez Ostria

Contenido

Pretextos.....	91
Preludio.....	95
El Congreso Indigenal de 1945: ¿paternalismo y antesala?	98
1952: centralización política y desconcentración geográfica	100
Descentralización económica y territorial: la marcha al oriente	104
Participación Popular: ¿resultados no deseados?	112
Bibliografía.....	119

Hago lo que puedo con los hechos.
Samuel Bellow

Pretextos

Las reflexiones siguientes parten de dos fechas centrales: abril de 1952 con el estatismo y el centralismo y abril de 1994 con el liberalismo y el municipalismo. Ambos momentos son protagonizados por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y su fantasma, el liberalismo. En su primera fase (1940-1964) la narrativa, la emisión discursiva y la práctica política del nacionalismo revolucionario son comprensibles sólo como un antiliberalismo y en su segunda (1985-2003), como su afirmación.

El nacionalismo revolucionario comenzó a gestarse en Bolivia antes de la conflagración con Paraguay (1932-1935), pero fueron los resultados de la guerra, colectivamente percibidos como nefastos, los que permitieron su difusión y aprehensión en el cuerpo social. La constitución del nacionalismo revolucionario fue antecedida por un imaginario de nación e incluso de nacionalismo en tanto construcción cultural. Puede decirse que durante el siglo XIX las élites y su contraparte indígena y popular mestiza ya tenían una visión al respecto o se disputaban una manera de construirla. Las élites postindependentistas (1825) se empeñaron en edificar una nación basada en la ciudadanía ilustrada, en la homogeneidad y en la ruptura con el pasado indígena y español. La presión y las medidas en ese camino se hicieron más fuertes entre los albores del decenio de 1870, tras el derrocamiento del caudillo militar Mariano Melgarejo a partir de una alianza de élites e indígenas, y la invasión chilena a Antofagasta (1879). Una interpelación al progreso y la modernidad moldeó una comunidad de ciudadanos libres, homogénea y a la vez culturalmente excluyente. Los indígenas —la mayoría de la población— fueron percibidos como una amenaza y una rémora para la civilización criolla. Dos acciones fueron determinantes en este momento: la Ley de Exvinculación (1874) —que disponía la disolución de las comunidades andinas y la transformación de sus habitantes en campesinos parcelarios— y el avance criollo y religioso en tierras bajas. Las fronteras establecidas implícitamente

en las postrimerías de la Colonia se desplazaron en detrimento de tierras, poder y cultura indígenas. La sublevación chiriguana/guaraní de 1892 en Kuruyuki (Combés 2005) y la aymara de 1899 (Mendieta 2011) fueron intentos de parar esta ofensiva y reposicionar las *tentas* y comunidades.

La segunda confrontación, en verdad una crisis nacional general, sumó otro argumento: el federalismo enarbolado por militantes liberales en su disputa con los conservadores. La Constitución de 1826, la primera de la república, definió el carácter centralista y unitario del Estado. Creó la figura del prefecto como delegado presidencial y abolió los ayuntamientos y cabildos tanto en las ciudades como en los “pueblos de indios”. Empero, durante la era de los caudillos civiles y militares, la armazón estatal no se afianzó y los poderes locales conservaron espacios, aglutinados en los municipios, aunque éstos tuvieron una vida efímera y oscilante. La República pretendía constituirse en tono al registro moderno de la ciudadanía y no como la vecindad propia del *ancien régime*.

Las corrientes federales, encabezadas por la doctrina generada desde Cochabamba, intentaron modificar la estructura de poder en la Convención Nacional de 1871, otorgando a los departamentos el carácter de Estados. La iniciativa no prosperó y la mayoría unionista se impuso con argumentos que, como veremos más adelante, se repitieron en el siglo XX. Los liberales por convicción, como una manera de deslegitimar a sus opositores políticos, tomaron la posta como un eje de su doctrina. En las postrimerías del siglo XIX la economía de la minería de la plata creció y con ella las exportaciones y las importaciones. En la mirada de las élites regionales se dio el reordenamiento del espacio económico, fruto de la apertura del mercado interno a productos extranjeros. Se conjugaron los cambios en las comunicaciones terrestres merced al ferrocarril Antofagasta-Oruro (1892) y las políticas de libre mercado. Desde el punto de vista económico, La Paz —convertida en el mayor intermediario en las transacciones con el exterior— salió ganando. Empero, sus élites consideraban que el mayor obstáculo para su “progreso” provenía de las masas indígenas que amenazantes la cercaban y la circunscribían a la *Hoyada*.

En la llamada Guerra Federal (1899), por su necesidad de equilibrar fuerzas con sus adversarios asentados en el sur, las élites paceñas convergieron con los indígenas; éstos a su vez actuaron en primera instancia motivados

por revertir el despojo de sus tierras. La naturaleza de su proyecto político de largo plazo es actualmente debatida por los investigadores contemporáneos. ¿Se planteaba un gobierno únicamente indígena? (Condarco 2011) ¿o un retorno al equilibrio anterior a la Ley de Exvinculación y la restitución de sus espacios jurisdiccionales? (Mendieta *op. cit.*). Probablemente la respuesta tiene más que ver con la reconstrucción ficcional de la memoria histórica y la justificación de los proyectos en el presente que con la historia y lo que “realmente ocurrió”. Lo cierto es que las élites de todo el país asumieron la confrontación como una guerra de razas, en la que su propia supervivencia estaba en juego. La prensa difundió estos temores atávicos (Torres 2010) que se expresaban también en folletos y corrillos cotidianos. Los indígenas fueron barbarizados. El juicio de Mochoza, celebrado contra decenas de indígenas a causa del exterminio de soldados y oficiales criollos en esa población, sirvió para sedimentar las visiones social-darwinistas de la élite.

Este miedo social, junto a los temores que generaban las tensiones con Chile, contribuyeron a sepultar la adopción del federalismo. La necesidad de la unidad se impuso, como otras veces en el pasado y como lo haría el futuro, como cortapisa a una posible fragmentación interna que disminuyera la capacidad de maniobra del Gobierno central. La Paz se benefició de este argumento; convertida en sede de gobierno, gozó de las ventajas (y problemas) de administrar y cobijar la burocracia gubernamental. La mayor parte del presupuesto fiscal fue administrada desde la región y, a ojos de las élites regionales, en su beneficio. Al nacer la República en 1825, las relaciones entre distintas regiones —La Paz, Oruro, Sucre, Cochabamba y Potosí— estaban relativamente equilibradas, aunque con una leve inclinación a favor de las sureñas. Con esa consideración, salvo en el caso de Santa Cruz, fuera de este círculo de beneficiarios, la demanda por el federalismo fue la afirmación de un nuevo tipo de ciudadanía y el traspaso de competencias antes que la disputa contra un departamento en particular. El centralismo como equivalente a *paceñismo* fue un fenómeno típico de fines del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, y la descentralización o federalismo, una disputa contra sus élites.

En la década de 1920 las tensiones sociales se aceleraron en Bolivia. En lo que nos interesa, señalemos que las regiones que se sentían afectadas —Santa Cruz y Cochabamba de modo manifiesto— por el reordenamiento

de los mercados internos y por la sensación de recibir del presupuesto menos de lo que les correspondía y necesitaban, protagonizaron marchas y protestas al son de “ferrocarril o nada”. Consideraban que una vía férrea que devolviera a estas ciudades al circuito mercantil y de acumulación de la minería, esta vez del estaño, colaboraría a la unidad del país y a superar el *regionalismo*. A pesar del peso de este argumento, el Gobierno central prefería apoyar las vías de acero que unieran a Bolivia con los mercados de exportación. Al calor de esta disputa, al promediar los años veinte, por otra parte, se volvió a colocar en el tapete la necesidad de delegar competencias del Gobierno central a las regiones. Este debate fue alimentado por los opositores liberales —orientalistas cruceños— y tampoco fueron ajenos a él los republicanos en el Gobierno, como Daniel Salamanca, cuyo proyecto fue aprobado en el referendo de enero de 1931. Éste no llegó a implementarse, pese a que el 17 de noviembre de 1932 el Congreso Nacional votó por la llamada Ley Orgánica de Administración Departamental. Ocurrió que durante el fragor de la guerra con el Paraguay (1932-1935) el presidente Daniel Salamanca vetó en 1933 el proyecto que él mismo, varios años atrás, había pergeñado y defendido en el hemicycleo parlamentario. Argumentó que en la conflagración bélica los resortes de los cuales depende la defensa de la nación podrían debilitarse. En ese momento se requería de unidad nacional para enfrentar al Paraguay, situación que podría estar amenazada por la descentralización y sus posibles tensiones centrípetas desde algunas regiones.

En los mismos años prebélicos, los frentes indígena y laboral evidenciaron señales de reorganización y confrontación contra la república aristocrática. Las sublevaciones de Jesús de Machaca (1921) y Chayanta (1927), las demandas mineras por el derecho a la organización y a las ocho horas de trabajo, que condujeron a la represión gubernamental en la llamada Masacre de Uncía (1923) —convertida en ícono rebelde de toda una generación—, junto con los intentos de artesanos y proletarios urbanos, marxistas y anarquistas, de configurar federaciones obreras desde donde defender derechos y ciudadanía, desafiaron la tranquilidad social y permitieron evidenciar la debilidad de la élite y pergeñar otra posibilidad de nación.

El proverbio árabe de que los seres humanos se parecen más a su época que a sus padres puede aplicarse a rajatabla a aquella generación que bosquejó y condujo, años más tarde, la Revolución Nacional. La mayor parte

había nacido entre 1905 y 1915 e hizo sus primeras armas en la arena política, desde la universidad, bajo el influyente manto de la Revolución Mexicana (1910) y de la Revolución Soviética (1917), que se filtraban en noticias de prensa, visitantes y libros que llegaban desde Buenos Aires y Lima. Del norteño México vino el discurso de nacionalismo revolucionario, del anti-imperialismo y de la necesidad de una democracia social e inclusiva. De la URSS, para los más izquierdistas y marxistas, se obtuvo la filiación proletaria como constructora de la utopía por venir. Internamente, en lo que podríamos llamar una memoria histórica, estaba la sombra de la casi debacle de 1899: regionalismo/federalismo coludidos con masas indígenas enfervorizadas. Ambas asumidas como agonías y amenazas, como tensiones que, de no ser resueltas, volverían para trizar a Bolivia. El territorio disperso, la diversa filiación étnica en amenazante conflicto, los llevó a criticar al liberalismo, *leit motiv* y sombra adversaria del nacionalismo. Ya en 1922, un pequeño núcleo de jóvenes intelectuales planteó crear un “alma nacional” rechazando el regionalismo, articulando regiones e integrando al indio a la “civilización” (Lorini 2006). Tópicos recurrentes en las próximas décadas.

Se ha dicho suficientemente que la Guerra del Chaco operó como un parteaguas, erigiendo una barrera cultural y política que separó del pasado a la generación que concurrió al combate. Sostenemos que el resultado de la conflagración, más que ella misma, aceleró el despliegue discursivo del nacionalismo revolucionario, pero la crisis larvada de hegemonía del *ancien régime* estaba presente ya antes. Desde mediados de la década de 1910 mineros, trabajadores e indígenas, por su cuenta y separados, ensayaron respuestas coyunturales y estratégicas a la “república aristocrática”. Derrotado en las armas, su proyecto se hizo impresentable. Los sectores subalternos, conducidos por las clases medias, se desplazaron en busca de otro orden. Al principio el proyecto sustitutivo fue vago y difuso. Se dijo más de lo que no se quería que de lo que se deseaba.

Preludio

La Convención de 1938 —La Paz, del 23 de marzo al 30 de octubre— convocada durante el Gobierno del teniente coronel Germán Busch, autodesignado como “socialismo militar”, fue la oportunidad para que se expresaran

los nuevos discursos. Se abstuvieron de participar los partidos tradicionales más grandes —republicanos y liberales— intentando boicotearla. En un efecto *boomerang*, su ausencia permitió que miembros de una variada gama de sectores sociales, tradicionalmente excluidos, pudieran estar representados en la Asamblea. La omisión de las élites tradicionales permitió el desarrollo de una experiencia social inédita en un país donde la representación política estaba secularmente asociada al “buen” apellido y la raza blanca. Como afirmaría el convencional Jordán Pérez: “Nosotros no representamos a las mejores familias” (Barragán 2005).

Algunos eran personalidades que habían criticado a la República Aristocrática desde fines de los años veinte; otros en cambio hacían sus primeras armas al calor de la crisis de los partidos tradicionales y su experiencia de vida durante la conflagración del Chaco (1932-1935). Solamente una pequeña fracción, aunque influyente, procedía de filas obreras, como los integrantes del Frente Popular de Potosí, el Frente Popular Oriental o el Frente Popular de alcance nacional.

El resto —no podía ser de otra manera dada la estructura social imperante— emanaba de sectores ligados por estirpe a la oligarquía tradicional, aunque una buena parte no compartiera sus puntos de vista y su organización del país. La mayoría, aunque no podamos precisar el porcentaje, podía clasificarse como perteneciente a una ambigua y amplia clase media que incluía a burócratas, políticos profesionales o vástagos de medianos terratenientes, pero que en general, por un cambio generacional, no se sentían ligados al viejo orden y su doctrina política y social. La renovación adquirió matices simbólicos que anunciaban una nueva era cuando algunos convencionales exigieron que se retirara el crucifijo para jurar por “el libre pensamiento”, mientras que otros lo hacían con el puño en alto “por la revolución social” (Abecia 1999).

Un espíritu antiliberal se apoderó de la mayoría de los convencionales. Éste se encarnaba y materializaba en el cuestionamiento que realizaban a la Constitución de 1880, en la perspectiva de enarbolar una reforma moral e intelectual y construir un nuevo orden. Ellos serían influidos por la doctrina del constitucionalismo social y las concepciones socialistas y nacionalistas que movían el debate mundial. Anticipándose al capitalismo de Estado, que florecerá con fuerza después de abril de 1952, fortalecieron en consecuencia

el rol del Estado como demiurgo organizador de la nación y ente tutelar de la economía. Además, generaron disposiciones que precautelaban los derechos sociales y laborales.

Estas rupturas se presentaron con mayor virulencia en relación a la descentralización, que volvió a colocarse en la mesa de mano del Partido Orientalista, con sede en Santa Cruz y Beni. El proyecto del Ejecutivo, en cambio, rechazaba la involución que importaría un sistema federativo frente al concepto de una fuerte “unidad nacional”. El proyecto iba más allá; en él se aclaraba que no era permitida “actividad alguna que tienda a romper la unidad nacional, provocando la lucha de razas, de clases o de religiones” (Pruden 2003). Claramente, la sombra y el miedo social generados por la sublevación de 1899 se levantaban sobre los proyectistas.

Walter Guevara, convencional por Cochabamba y vástago de una familia de medianos terratenientes de la zona de Ayopaya, acorde con el estatismo que comenzaba a imperar, fustigó a los descentralistas con el argumento de que no sobraba Estado, sino que faltaba: “Bolivia es un país donde no existe la unidad [...]. En estas condiciones lo primordial es hacer de esta patria [...] un país unitario, y para llegar a esa finalidad se necesita un Poder Ejecutivo fuerte, en contraposición al sistema descentralista, que no haría otra cosa que quebrar aún más nuestra desarticulación actual” (Guevara 1938). La descentralización sólo serviría para fortalecer el poder de las nefastas oligarquías locales.

Guevara, como otros convencionales, no dejaba de reparar que detrás de la fragmentación del país se escondía también un lenguaje de diversidades y distancias geográficas y étnicas. Pero creía que el camino no era fortalecerlas ni otorgarles poder, sino superarlas e integrarlas bajo el patrocinio unificador del Estado. Esta posición no se oponía a la de los convencionales: Augusto Guzmán, otro cochabambino, afirmaba que los ferrocarriles construirían sobre sus rieles de acero la armazón institucional de la nación, superando los particularismos.

El 24 de noviembre de 1945 el mandatario recientemente electo promulgaba la nueva Constitución. La filosofía estatista, unitarista y de constitucionalismo social presente en su homóloga se conservó prácticamente intacta. Se aprobaron en cambio normativas que precautelaban el fuero sindical, que no estaban explícitamente presentes un septenio atrás.

La Convención mantuvo también intacta la definición y las restricciones para ejercer ciudadanía que prevalecían casi intocadas desde la fundación de la república. La única innovación, aunque limitada, fue la concesión de derechos políticos a las mujeres, restringiéndolos a las elecciones municipales. Este espacio de poder local fue elegido como espacio inicial por su cercanía a la vida cotidiana —educación, salud y mercado—, que para muchos convencionales era el lugar propio de la mujer y donde su presunta inexperiencia no causaría grandes daños. Se trataba en buenas cuentas de conceder una ciudadanía parcial y “a prueba”, pues ésta podía ser suspendida si las mujeres no cumplían con su desempeño a la vista de los varones, quienes juzgarían los resultados. Bajo esta limitada apertura, la primera vez que las mujeres votaron y fueron electas fue en 1947 y luego otra vez en 1949, la última elección municipal antes de la Revolución Nacional de 1952. Paradójicamente, las primeras concejales pertenecían a corrientes conservadoras y reivindicaban su rol maternal por encima del político (Revollo 2001).

Por otra parte la Constitución, en un rasgo conservador, continuó la larga tradición de silenciar la presencia de la otredad indígena, aunque reconocería el derecho a la existencia legal de las comunidades indígenas, superando la situación de ilegitimidad que mantenían bajo la normativa establecida en 1874. En efecto, ni la izquierda nacionalista, atrapada por la razón estatal unitaria, ni la marxista, que consideraba que el problema del indígena no era de autonomía cultural sino de la posesión de la tierra, abordaron sus derechos de ciudadanía, incluso en los propios términos que manejaban. De este modo la Constitución seguirá insistiendo en que la ciudadanía no era un derecho sino una condición a la cual se accedía solamente cuando se sabía leer y escribir, lo que dejaba fuera del acto electoral a las grandes masas analfabetas de indígenas y trabajadores.

El Congreso Indigenal de 1945: ¿paternalismo y antesala?

Las ancestrales demandas indígenas se oírían en un recinto distinto al oficial parlamentario, lo cual es un síntoma del desencuentro entre la clase política y los habitantes de la dura y desigual realidad rural dominada por el latifundio precapitalista. Estas esferas paralelas de deliberación social se reproducirán en el futuro.

En un clima de agitación, que abarcaba a varios departamentos, el 10 de mayo de 1945 se inauguró en La Paz el Congreso Indigenal, que se extendió hasta el 15 del mismo mes. Congregó a unos mil delegados de todo el país y permitió desde el Estado bosquejar una política de reconocimiento a los pueblos indígenas en el estatuto de la nación, aunque con sesgos paternalistas y populistas. Villarroel, en un mensaje en castellano, quechua y aymara, cargado de simbolismos y reminiscencias, enarbolaba por primera vez durante la era republicana un discurso paternalista para los campesinos e indígenas, proponiéndoles una inédita alianza entre ellos y el Estado.

El discurso oficial mezclaba, por una parte, un llamado a la incorporación del indígena bajo la tutela estatal a la moderna esfera de la ciudadanía, integración antes negada en la democracia censitaria prevaleciente, porque hasta entonces el indígena carecía en la práctica de derechos políticos. Afirmó Villarroel en la inauguración del discurso: “El campesino es igual hijo de esta bandera (la boliviana) como cualquier hombre de esta tierra y como hijo ha de ser tratado por el Gobierno.” Por otra parte, el Presidente levantó, acorde al recuerdo mítico del pasado y de la tradición indígena, la trilogía *del Ama Sua, Ama Llulla y el Ama Quella*, como un ancestral código de conducta colectiva.

En su discurso de respuesta, el presidente de Congreso, Francisco Chipana Ramos, enmarcó la posición indígena y su identidad (*Los Tiempos*, Cochabamba, 13 de mayo de 1945): “Somos hijos del Inca y como tal debemos hablar” (*La Razón*, La Paz, 12 de mayo de 1945). La situación era francamente inédita y fue interpretada por los delegados campesinos e indígenas como una auténtica revolución y como una señal de que luego podrían desbordar los estrechos límites en los que el Gobierno de Gualberto Villarroel intentaba encajonarlos, dentro de un indigenismo paternalista que no estuviera en confrontación con los planes de modernización y de una nación homogénea (Gotkowitz 2007).

Las deliberaciones se realizaron en castellano, aymara y quechua a lo largo de cuatro plenarios, que sesionaron durante las tardes. En ellas se presentaron las ponencias, peticiones y trabajos, una vez realizado el informe de las comisiones respectivas. El grueso del debate se centró en la educación y el fomento a la actividad campesina (Choque y Quispert 2005). El día de la clausura, el 15 de mayo, el Gobierno presentó cuatro decretos, con los

números 318, 319, 320 y 321, que no afectaban la propiedad de la tierra y buscaban suavizar las relaciones coloniales de explotación de la fuerza de trabajo indígena. El cuarteto de disposiciones, a tono con las resoluciones del Congreso, buscaba simplemente normar las relaciones entre patrones y colonos para evitar abusos y limitar el *surplus* extraído de la fuerza de trabajo campesina. Sus principales puntos prescribían que los colonos ya no estaban obligados a prestar trabajos ajenos “a las faenas propiamente agropecuarias sin su previo consentimiento y justa remuneración”. Tampoco las autoridades militares, eclesiásticas y gubernamentales podían obligar a los indígenas a “prestar servicios gratuitos”. La jornada de trabajo obligatorio y gratuito que los colonos entregaban a los hacendados no debía exceder de cuatro días a la semana. Los colonos tampoco podían ser enviados, contra su voluntad, a trabajar en otras haciendas o realizar largos viajes para vender productos del patrón, práctica muy corriente (Rodríguez Ostria 2007).

Villarroel, desde una visión organicista, facilitó también la sindicalización de los sectores mineros, que en 1942 conformaron la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB). Ésta alcanzaría posteriormente gran influencia en la resolución de las coyunturas políticas y sería un factor gravitante en la crítica, pero también en la defensa de una democracia en la que, por formal, creía poco.

1952: centralización política y desconcentración geográfica

La Convención de 1938 fue la antesala política del régimen instalado a partir del 9 de abril de 1952 y el Plan Bohan (1942) se constituyó en su precedente de estrategia económica. Acorde con sus postulados antiliberales, el MNR posicionó al Estado en una nueva fase capitalista, como organizador de la economía capitalista y como redistribuidor de los excedentes captados de las empresas mineras nacionalizadas en octubre de 1952. El nacionalismo revolucionario apeló al pueblo policlasista, sujeto de la nación, y partió del supuesto de que, en tanto armazón y poder, no existía el Estado en la república aristocrática (pese a su fuerza para desbistar a sus adversarios internos) o estaba dominado por los intereses *antinacionales*. Rescatarlo era por tanto equivalente a construirlo. El nacionalismo revolucionario se propuso construir una burguesía nacional usando los excedentes de las empresas re-

cientemente nacionalizadas. Dicho extracto social sería considerado actor del proceso en base a créditos y dádivas. Salvo en el oriente, como veremos luego, las políticas no alcanzaron éxito pues se hundieron entre la corrupción y la improvisación. Aunque esto no impidió la circulación de nuevas élites ligadas al comercio o la especulación (Rodríguez Ostria 2011).

Construir la nación bajo el paradigma de la uniformidad y la unidad suponía territorio, cultura, política y lengua comunes. La expansión del sistema escolar fue el vínculo para la expansión del castellano como lengua oficial del Estado y la promoción de una cultura mestiza (desplazada de los centros urbanos durante la modernización urbana de fines del siglo XIX). La expansión del voto, establecido a poco de la “victoria” y ejercido por vez primera en 1956, permitió desarrollar una cierta comunidad de intereses al conformar una ciudadanía unida por el voto y sus derechos, por encima de su heterogeneidad social, regional o étnica.

Una de las primeras medidas del Gobierno de Víctor Paz —el primero de la Revolución— fue suprimir la autonomía de los municipios e hizo alcaldes a los funcionarios del partido. Éstos fueron designados a dedo, al igual que todos los otros burócratas del poder local. Decisión de *facto*, no de derecho, pues la autonomía municipal se conservó en la carta magna. ¿Fue el temor el que inspiró la medida de convertir al municipio en un apéndice del Poder Ejecutivo y al alcalde, a la par del prefecto, en una correa de transmisión del Palacio Quemado? Es lo más probable. La oposición conservaba importante influencia en las ciudades y en una votación libre podría controlar varias de ellas y usarlas como trampolín. Empero, el debate sobre la autonomía de los municipios venía de más atrás. Desde mediados del decenio de 1920 la figura de un alcalde rentado, técnico y no político empezó a figurar en los debates a fin de superar el *parlamentarismo edilicio* caracterizado como ineficiente. El régimen municipal autónomo no figuró en la primera Constitución aprobada en 1826. Las esferas locales de poder fueron descartadas, entre ellas los cabildos asociados al antiguo régimen. Es la Constitución de 1839 la que reconoce por primera vez la existencia de concejos municipales, como una manera de establecer control territorial y un equilibrio frente a las prefecturas, las que desde la primera Constitución serán concebidas como una prolongación y representación local del Presidente.

En los años posteriores, los municipios servirán para construir alianzas tácticas entre caudillos regionales, líderes nacionales y Gobierno central; serán intermediarios, como señala Francois Xavier Guerra, entre dos mundos. Se formará entonces aquel sistema político grupal, propio de vecinos, y la modernidad de igualdad ciudadana. De ahí la permanente y sucesiva oscilación de los municipios, unas veces repuestos en la carta magna, otras negados según las necesidades de Gobiernos y caudillos. Recién en 1871 y 1872 el municipio es concebido por algunos de sus sustentadores como una escuela de aprendizaje de una futura descentralización. Los liberales doctrinarios, bajo el lema de “más libertad y menos gobierno”, se hicieron del Gobierno. La Convención Nacional reunida en 1871, a poco de la caída de Mariano Melgarejo, el último gran caudillo militar, no aprobó el federalismo que propugnó la delegación cochabambina pero, a manera de sustituir la propuesta, otorgaron un estatus legal a los municipios devolviéndoles las competencias establecidas en la Constitución de 1861. En 1872, se dio un paso más al aprobarse la descentralización rentística deslindando tres esferas de distribución de rentas: municipales, departamentales y nacionales, cuya nomenclatura, con algunos cambios, subsistirá hasta la Ley 843 de Reforma Tributaria de diciembre de 2004.

Durante el mandato de Hernán Siles, se transformó el Congreso Nacional en Extraordinario y se aprobó en 1961 una nueva carta magna, la segunda en la era nacionalista, si consideramos la de 1938. Ésta, al igual que su antecesora, reconoce la autonomía municipal en su artículo 130. Instituyó en su artículo 132 que en las capitales de departamento, provincias y secciones, existirá un concejo municipal y un alcalde; aunque éste será designado por el Presidente de la República de una terna elevada por el concejo municipal. El artículo 131 señala, por otra parte, que los alcaldes de los concejos municipales de capitales de departamento, electos por voto ciudadano, ejercerán “supervigilancia y control” sobre los provinciales y los alcaldes de estas ciudades a los similares de provincia, y en una cadena, éstos a los agentes cantonales. Este mecanismo formaba parte de una estrategia para reducir el poder de los municipios y afirmar el de Estado.

La figura de un alcalde de carácter técnico-burocrático no electo por sufragio popular o indirectamente elegido por el concejo, como se estilaba durante el siglo XIX, ya estaba presente en la Constitución de 1938 y en

la de 1945, aprobada en el Gobierno nacionalista del coronel Gualberto Villarroel. Ni el MNR ni sus sucesores militares, por razones de centralizar el poder, dieron curso a la autonomía municipal prevista en el mandato constitucional. Recién en 1985, como veremos más adelante, recomenzó el régimen municipal autónomo, en circunstancias en que los movimientos regionalistas y descentralistas empezaban a ocupar un puesto privilegiado en la escena política.

La anulación de la vida municipal no fue el único acontecimiento que centralizó la política. La primera gestión presidencial del MNR (1952-1956) es considerada la fase de las armas y de las masas en la calle; el presidente Víctor Paz (MNR) gobernó sin parlamento. El 9 de febrero de 1956, el mandatario aprobó el Decreto Supremo N° 04315 que contenía las nuevas disposiciones y normas electorales, con las cuales se convocó a elecciones generales. La primera modificación fue el voto universal. Se anulaba la democracia censitaria en vigencia desde 1826, ampliando el universo de ciudadanos y ciudadanas que podían concurrir a los comicios sin otra condición que la edad (21 años).

Para la elección del 17 de julio de 1956, la primera vez que se implementó el sistema, el número de inscritos, hombres y mujeres fue de 1.119.047, casi nueve veces más que en 1951, la última elección bajo el antiguo sistema. La fórmula Hernán Siles Suazo-Ñufflo Chávez Ortiz del MNR triunfó de una forma abrumadora. Se contabilizaron 931.825 votos válidos.

Un cambio en la estructura de la representación parlamentaria fue la nueva modalidad de asignar a senadores y diputados. En el primer caso, se estableció que se eligieran dos por departamento por simple mayoría, rechazando la anterior presencia de las minorías. En cuanto a los diputados, en el antiguo régimen cada provincia y la capital contaban con sus propios representantes electos en votación directa por los electores de cada territorio y a los cuales representaban. En 1952 se modificó la geografía electoral pues se cambió la simple mayoría por el doble cociente y la circunscripción provincial por la departamental. Los diputados dejaron de ser “provinciales” y pasaron a llamarse “nacionales”.

Se trata de un procedimiento que fortalece la mediación partidaria y la lealtad a su organización. De esta manera se redujo el peso de las clientelas provinciales y se afianzó el poder de las cúpulas partidarias, generalmente

urbanas, en la confección de la lista de representantes. Esto no significó que dejaran de existir presiones y disputas —aún no estudiadas— desde organizaciones territoriales o funcionales por puestos en las listas electorales bajo el visto bueno del jefe. De esa manera, el partido centralizó las decisiones sobre la competencia electoral en provincias. Como efecto, la representación se devaluó. Para merecer el curul no hubo que ganárselo frente al electorado; bastaba con figurar en la lista electoral en un buen lugar (“franja de seguridad”) y esperar a ser arrastrado por el carisma del candidato presidencial. La dimensión o circunscripción territorial en la asignación de diputados, como veremos más adelante, no volvería a introducirse sino hasta 1997 con las diputaciones uninominales.

Al menos en el policlasista MNR el conflicto por los curules se gremializó pues se impuso un informal sistema de cuotas por sector social. La fundación de la Central Obrera Boliviana (COB) el 17 de abril de 1952 produjo una centralización y homogenización de los distintos sectores laborales y sociales, que en el pasado coexistían con sus propios ritmos bajo la égida minera. Como fruto de su larga historia de confrontaciones con el Estado, que arrancan al menos desde la segunda mitad del siglo XIX, el proletariado minero, al decir de Zavaleta Mercado, se inundó de “una sicología triunfalista, ultimata y obrerista”(1981). La COB se constituyó además en el único canal de mediación entre las clases subalternas y el Estado, y viceversa. Por otra parte, la introducción y generalización del sindicato de campesinos —con miras a remplazar las formas organizativas ancestrales— los ligó al Estado mediante un pacto implícito y los despojó de su capacidad de autorrepresentación. La subordinación y hegemonía estatal no impidió empero que los líderes campesinos, sobre todo de zonas importantes y activas como el Valle Alto de Cochabamba o Achacachi en La Paz, negociaran su participación en los poderes locales, lo que usaron como fuente de su reproducción.

Descentralización económica y territorial: la marcha al oriente

Desde la misma época colonial, Santa Cruz (como todo el oriente) se hallaba débilmente articulado con el espacio andino, organizado este último fundamentalmente en torno al eje minero. Durante el siglo XIX en particular, la región proveía de pequeñas cantidades de azúcar y cueros a aquellos

mercados. La conexión vial era mala; por lo mismo, los costos del transporte eran altos y el comercio dificultoso y reducido. A fines de esa centuria la economía boliviana abandonó sus patrones coloniales al ligarse fuertemente a la economía del mundo. Hasta entonces el patrón de acumulación mostró nexos entre la minería y las economías regionales y locales que provenían de materias primas y alimentos para sostener la actividad de extracción y refinado del mineral. Esto funcionaba como imán de arrastre para los productores de coca, harina de trigo, alcohol y otras manufacturas. Un auge de la minería producía la prosperidad en las regiones.

Como resultado de la elevación en la productividad de los países vecinos, modificaciones en los sistemas de transporte (ferrocarril Antofagasta-Oruro, 1892) y políticas de libre mercado, mercancías extranjeras inundaron las plazas bolivianas. Los productos locales, como el azúcar cruceño, resultaron desplazados. Los productores regionales intentaron reconvertir su pequeña economía hacia la elaboración de alcohol de caña, pero no lograron vencer el acoso de la distancia, ni la competencia de la producción cochabambina de maíz o su importación legal e ilegal (Rodríguez Ostria 2011).

Desde fines del siglo XIX, aun antes de que estas mutaciones se hicieran presentes, emergieron en las élites cruceñas corrientes que postulaban la integración al mercado y simultáneamente al federalismo. Estas líneas continuaron intactas en las dos primeras décadas de la posterior centuria, aunque la confianza en la construcción de un ferrocarril hacia Cochabamba —que se inició en 1927 pero nunca se concluyó— canalizó las protestas regionales.

En la posguerra del Chaco se produjeron reacomodos políticos y cambios en las sensibilidades de las nuevas generaciones de políticos cruceños. Al influjo de un creciente nacionalismo, rechazaron la descentralización política y apostaron por la integración económica bajo la tutela del Estado. La propia conflagración, que permitió visibilizar el potencial productivo y el aislamiento oriental, apoyó las decisiones estatales para recomponer los nexos entre la región y el núcleo medular del país. En 1942 se puso en marcha el denominado Plan Bohan, a ejecutarse por la Corporación Boliviana de Fomento (CBF) creada ese año. El plan se basaba en una política de sustitución de importaciones de bienes de consumo como arroz, azúcar o materias primas como gasolina, y la construcción de una carretera entre Santa Cruz y Cochabamba para transportar los nuevos productos al país.

El Plan Bohan sufrió demoras en su ejecución, MAS su orientación fue retomada por el MNR y a lo largo de los años guiará las políticas espacialistas del nacionalismo revolucionario. Éste podía consentir y apuntalar la descentralización geográfica, fuese económica o humana, pero no la descentralización política. El Estado fuerte era el único capaz de lograr el equilibrio entre regiones, ejerciendo capacidad redistributiva y colocándose por encima de los intereses de cada una de ellas. El Plan Bohan fue el antecedente de los proyectos desarrollados por Alfonso Gumucio desde la Corporación Boliviana de Fomento y del Plan de Desarrollo de la Revolución Nacional de Walter Guevara Arze (1955). La presentación y ejecución del Plan Bohan, diseñado por técnicos norteamericanos, exigió de entidades regionales que supervisaran e impulsaran su concreción. Entre tanto los grupos subalternos y desposeídos, junto a la clase media, organizaban entidades sindicales o partidos de izquierda, y las élites tradicionales establecían entidades corporativas para promover el desarrollo regional. El 1 de diciembre de 1943 se creó el Comité de Obras Públicas; en marzo de 1945 fue constituido el Comité de Coordinación de los Intereses Cruceños ante la CBF, presidido por el industrial del azúcar Ramón Darío Gutiérrez¹. Finalmente el 30 de octubre de 1950 se constituyó el Comité pro Santa Cruz (CPSC), a iniciativa de la Federación Universitaria Local (FUL)², en base a las anteriores instituciones. La entidad estudiantil, entonces dominada por militantes del nacionalismo de derecha (Falange Socialista Boliviana-FSB), demandaba la concreción de “un solo interés cruceñista ajeno a las contingencias políticas y superior a las rivalidades personales”³ a fin de responder a los desafíos que entrañaban sobre la economía regional, el ferrocarril procedente de las fronterizas Yacuiba y Puerto Suárez y la carretera Cochabamba-Santa Cruz, a punto de concluirse, y las tareas de modernización urbana. Al frente del Comité quedó inicialmente el expresidente del Concejo Municipal, Ramón Darío Gutiérrez, años más tarde un importante productor azucarero. Una de sus primeras acciones fue convocar, el 10 de enero de 1951, a un cabildo para tratar la información procedente de la empresa estatal petrolera en sentido de que

1 *La Universidad*, Santa Cruz, 22 de marzo de 1945.

2 Es, pues, incorrecta la afirmación de José Luis Roca cuando dice que “El antecedente más próximo del Comité se encuentra [...] en la Sociedad de Estudios Geográficos e Históricos” (1980: 239).

3 *La Universidad*, Santa Cruz, 7 de octubre de 1950.

“las reservas de carburantes se estaban agotando”. Como en otras oportunidades, se acudió a esta figura de consulta que rememora la tradición colonial de convocar a los habitantes de una ciudad a deliberar (Peña *et al.* 2003).

La coyuntura abierta en 1952, con sus contenidos territorialistas y espacialistas, produjo la sensación ampliamente compartida de que las antiguas y sentidas demandas por amparo y promoción estatal finalmente podrían cristalizarse. No vamos a reiterar aquí lo que es suficientemente conocido respecto a los mecanismos utilizados para este cometido, ni tampoco vamos a detenernos a considerar los impactos de las políticas redistributivas y el sacrificio de las empresas mineras estatales a fin de equilibrar espacialmente a Bolivia y recomponerla por medio de una audaz política de sustitución de importaciones ya insinuada por Mervin Bohan en el decenio de 1940.

La marcha al oriente, eje de la política espacial del MNR, supuso crédito, apoyo técnico y traslado de población en programas de colonización. La amplia frontera agrícola y la ausencia de la Reforma Agraria sirvieron de cobijo y ambiente favorable de recepción. Basta con decir que entonces se inició un sostenido despegue y desarrollo de la región, que transformó de raíz su antigua fisonomía precapitalista en una pujante empresa capitalista agroindustrial, sede de demostrativos procesos de acumulación, polo de atracción de migrantes y un poder político en continuo ascenso (Ybarnegaray 1992, Gill 1987).

Desde el punto de vista de las élites tradicionales, unidas por lazos familiares y portadoras de un sentido señorial y excluyente de la política, la reforma se produjo empero por el costado menos deseado: el “desborde popular”. Los primeros altos de la Revolución Nacional dejaron intocadas las bases agrarias de su poder y su historicidad, fueron los integrantes de las élites los “sujetos” privilegiados de las políticas estatales y los créditos norteamericanos. La distribución interna de poder y autoridad entró en crisis en la medida en que debieron ahora competir en su distribución con “el sufragio universal, partido de masas, sindicatos y milicianos”. Salvando las distancias, se reprodujo una situación parecida a la de 1876 o 1891, con el aditamento de que esta vez el sector “privilegiado” no podía contar con el apoyo de las fuerzas del Estado. Masas insurgentes y aparato central hablaban ahora el mismo lenguaje. Por otra parte, en la medida en que estas mismas élites habían construido parte de su identidad en la interpelación a una

comunidad racial, hispano/europeizante, eran poco proclives a internalizar el mensaje mestizante que les ofrecía el MNR en el poder. Al mismo tiempo estos segmentos sociales, merced a la colonización espontánea o dirigida, iban paulatinamente desplazándose hasta el seno mismo del territorio. En buenas cuentas, para estos núcleos de poder las masas y los collas aparecieron nuevamente como adversarios, como los “otros” negadores de la plenitud de su presencia.

En el otro campo de esta identidad bipolar se encontraba el Estado. Si bien éste había acometido una política de aproximación de Santa Cruz a todas las esferas posibles, la élite tradicional desplazada de los canales formales del poder político, pero apuntalada en su extensa económica, sentía que esto no era suficiente. La revuelta de 1952 y las políticas públicas posteriores, en vez de clausurar definitivamente sus demandas hacia el Estado, las había estimulado. Pero, por otro lado, fiel a su concepción centralizadora de la política y el Estado, el MNR, si bien abrió las válvulas para impulsar el desarrollo cruceño, intentó cerrar los canales de su administración directa. Se apropió de las rentas departamentales a la par que clausuraba la independencia de los tradicionales canales de administración del juego político local: los municipios, subordinados ahora como un apéndice más del vasto aparato del Estado que se ampliaba territorialmente.

En 1957 se abrió en todo su largo la carretera hasta Cochabamba, obra que el presidente Víctor Paz Estenssoro había calificado dos años antes como una medida equivalente a la nacionalización de las minas. Las élites tradicionales, beneficiadas económicamente con el nuevo modelo estatista de desarrollo, pero temerosas de la insurgencia de las masas y despojadas de instrumentos políticos de protesta —partidos opositores y autonomía municipal— se atrincheraron en el Comité pro Santa Cruz, que quedó manejado verticalmente por los partidos opositores al MNR. Éste entró en virtual receso hasta mayo de 1957, cuando se reorganizó por impulso nuevamente de estudiantes de la universidad. En 1957 todo este entrevero de aprehensiones estalló finalmente como oportunidad de reclamar para Santa Cruz el 11% de las regalías petroleras que, concedidas a los departamentos productores durante el Gobierno de Germán Busch el 5 de julio de 1938, se encontraban presumiblemente bajo la amenaza *de* ser transferidas al poder central (Roca 1980). Con la decidida política de explotación petrolera estatal

y la posibilidad *de* contar con inversiones extranjeras atentadas por el Código Davenport (26 de octubre de 1955), el tema de las regalías subió al punto más alto en 1957, cuando Hernán Siles Zuazo se negó a firmar la ley que interpretaba el artículo 104 del Código de Petróleo y regularizaba y oficializaba el pago de regalías petroleras. El incidente provocó airadas protestas en Santa Cruz, encabezadas por su Comité Cívico, dirigido por Melchor Pinto Parada, calificado como el “arquetipo y vigía de la cruceñidad” (Ibáñez, 1978). La confrontación con el Gobierno de Hernán Siles Zuazo creció en octubre de ese año (1957). En ese contexto, el día 7 se fundó la Juventud Cruceñista, que al poco tiempo cambió de nombre por Unión Juvenil Cruceñista (UJC) (Peña *op. cit.*). El mes siguiente siguió la tensión, hasta que el 12 de diciembre se firmó el D. S. 4799, que reconocía el 11% de regalías sobre el valor de la producción a los departamentos hidrocarburíferos. Los dos años posteriores fueron de tensión en el país y en Santa Cruz.

Si bien la derecha cruceña aprovechó hábilmente la circunstancia para expresar su descontento por el curso que tomaba el proceso de 1952, no se puede reducir el factor explicativo de los acontecimientos del bienio 1957-1959 al dominio de la coyuntura, finalmente su acontecimiento más fugaz. Cuando Braudel dice que las ideas son “cárceles de larga duración” nos advierte que la historia transcurre a tiempos lentos, frenados. Y que las “mentalidades” sobrevienen a menudo intactas a los espasmos de las revoluciones. Si examinamos las modalidades cruceñas de lucha empleadas entonces, sin disociarlas de su tradición, encontramos elementos recurrentes y reiterativos con situaciones anteriores: (a) una cultura política proclive a las soluciones rápidas y violentas, como en 1876, 1891, 1924 y 1949; (b) un recurso para la participación ciudadana directa a través del “cabildo abierto”, “derecho natural” y forma mediada del ejercicio íntimo a la mancomunidad de iguales y los perdidos poderes locales (municipales) (aspecto destacable en todos los *mitines* de la lucha por el ferrocarril, 1918-1924); (c) el progreso como objetivo final y “derecho inalienable” (norte de todas las demandas cruceñas republicanas postindependentistas a 1825). El Estado central, el MNR, cayó en su propia trampa discursiva, pues mientras lo afirmaba por un lado mediante obras, negaba a la par el acceso a su llave más promisorio, negando a los cruceños el usufructo de las riquezas naturales de su propio suelo. Tras violentos y sangrientos conflictos, el presidente Siles, obligado por la cir-

cunstances, promulgó la mencionada ley el 21 de diciembre de 1959. Duramente (re)conquistadas, las regalías petroleras se convirtieron luego en uno de los pilares más importantes del crecimiento y la modernización cruceños.

Por otra parte, tras los trágicos acontecimientos de Terebinto en 1958, —una incursión estatal— y retornado el control de la situación al poder central, el Comité Cívico ingresó a un obligado receso. La entidad “localista” se reconstituyó recién el 13 de marzo de 1965, tras el derrocamiento del MNR. La dura prueba contribuyó, empero, a afirmar su liderazgo institucional y político, permitiéndole operar como ineludible aglutinador mediador y promotor de las demandas regionales frente al Poder Ejecutivo. Su conducción no sólo fue acatada internamente, sino que al exterior de la región sus opiniones y proyectos obtuvieron siempre un auditorio atento.

Una atmósfera múltiple de símbolos, memorias de corta y larga duración, utopías retrospectivas y prospectivas se conjugaban aquí. El espíritu de pionero, la postergación regional y la unidad nacional estaban en juego. Ribera Arteaga intuía que el discurso de la postergación, que dominó la conducta de las élites decimonónicas hasta 1952, debía ser remplazado por uno que apelara a la igualdad conquistada con el resto de las regiones y —¿por qué no?— que permitiera irradiar la cultura político/social cruceña al corazón mismo de la sociedad civil boliviana, en un *vis a vis* y un sistema *diárquico* con el occidente boliviano. Una presión y vocación hegemónica que muy pocos integrantes de la élite se animarían a negar en la región. En los albores de los setenta, la región comenzó a ser visible e influyente en el campo político. El golpe de estado en agosto de 1971, que encumbró al coronel Hugo Banzer Suarez, oriundo de Santa Cruz, será una comprobación de cómo habían cambiado los equilibrios geográficos del poder. Como advertirá el académico francés Pierre Lavaud “antes de 1971, la política local refleja los avatares de la política nacional; a partir de 1971 es la política nacional la que refleja las presiones locales” (1998). Para decirlo breve y contundentemente, pasaba de la periferia en la que se vio hundida en el siglo XIX al intentar disputar el control del mismísimo centro del Estado. De allí en más, los posteriores Gobiernos deberán contar con varios ministros cruceños, como si fuese una condición para su legitimidad en la región.

Banzer y sus ministros, varios cruceños, favorecieron a su región. Concedieron créditos generosos (e irrecuperables) y otorgaron de manera prácti-

camente gratuita tierras fiscales y vírgenes, aunque en verdad de propiedad originaria de los pueblos indígenas, a familias de la élite y altos funcionarios del Estado. La nueva burguesía agraria, apoyada por una demanda externa e interna, amplió la frontera agraria y obtuvo un significativo incremento de la producción agropecuaria que por efecto multiplicará al resto de la economía regional. “Los años setenta marcaron la mayoría de edad de la economía cruceña y de su importancia en el contexto nacional” (Sandóval *op. cit.*). Al gobierno militar de Banzer, tras un breve interregno democrático, le siguió otro, el del general Luis García Meza, coludido con el narcotráfico, en cuya sustitución el movimiento cívico-regional, incluyendo el de Santa Cruz, tuvo mucho que ver. Posteriormente, la asunción al Gobierno de la Unidad Democrática y Popular (UDP) y Hernán Siles Zuazo trajo la hiperinflación, una caída de la producción en Santa Cruz y el país y el abandono obligado del Gobierno de la coalición de izquierda. En agosto de 1985, Víctor Paz Estenssoro tomó el mando del país e inició la era del neoliberalismo. Desde 1988, superada la crisis, la economía de Santa Cruz, en contacto con una economía global, retomó su dinamismo a un ritmo mayor que el resto de los departamentos y se configuró como un polo capitalista de desarrollo que atrajo migrantes de todas las latitudes de Bolivia (Sandóval *op. cit.*).

Santa Cruz, conectada por varias vías al resto del país y el exterior, ya no podía acudir al aislamiento como razón de sus reclamos regionales. En verdad tampoco por falta ingresos fiscales⁴ y financieros, de los cuales se llevaba la parte del león (Rojas 2009), aunque los seguirían usando como recurso de pedagogía regional y crítica al “centralismo”. En ese clima de bonanza y articulación fluida con la economía nacional e internacional, recrudecieron las demandas por la reforma del Estado y las transferencias de recursos y competencias a los poderes locales (Dory 2009). La situación se diferenciaba de los pronunciamientos federalistas decimonónicos de Andrés Ibáñez en 1876, los Domingo en 1891, y también de los Orientalistas, ya en el siglo XX, pues todos actuaron bajo el peso del aislamiento y la crisis económica de Santa Cruz. El proyecto de descentralización, con el beneplácito y la participación de las entidades cívicas y empresariales cruceñas, se aprobó en enero de 1993, durante el Gobierno de Jaime Paz (1989-1993), casi al finalizar su

4 Diversos estudios demuestran que, a diferencia de lo que se cree, Santa Cruz recibieron en los siglos XIX y XX mayores ingresos per cápita que el resto del país (Barragán, *op. cit.*, Galindo y Blanes, 1993).

mandato. Empero el nuevo mandatario, Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), desechó la opción y la modificó. En 1994 se aprobó la Ley de Participación Popular —que analizaremos más adelante—, sin ser del total agrado de los cívicos de Santa Cruz y otros departamentos, pues descentralizaba por la vía de los municipios y no de los departamentos. La Ley de Descentralización Administrativa finalmente sancionada en los últimos días del Gobierno de Sánchez de Lozada, pero que reforzaba el poder del prefecto, tampoco los dejó satisfechos. En franco contraste, deseaban una descentralización política y gobiernos departamentales, que el Presidente —finalmente hijo del centralismo de la Revolución Nacional de 1952 y el MNR, que había impulsado la vía *junker* capitalista en Santa Cruz— no se hallaba dispuesto a asumir. En los años posteriores la identidad de los grupos de poder de la región construirá su hegemonía en base a la demanda de Autonomías, las que reforzarán en los albores del siglo XXI, en medio de la crisis estatal y de los partidos tradicionales (Peña y Jordán 2006).

Participación Popular: ¿resultados no deseados?

Recuérdese, por otra parte, que los comités cívicos jugaron un rol importante en el derrocamiento de la dictadura militar garcimesista (1980-1982) y buscaban cambios constitucionales que otorgaran competencias y recursos a los departamentos. Sin embargo, sus impactos en el debate nacional y parlamentario no lograrían traducir esta solicitud en medidas legales o reformas constitucionales. La Unidad Democrática y Popular (UDP) fue el último gobierno centralista desde 1952 que no introdujo cambios medulares en la conformación estatal, en un momento en que el “poder de las regiones” (Calderón y Laserna 1983) empezaba a emerger. Con todo, retomó la autonomía municipal que figuraba como mandato en la Constitución de 1967 en vigencia. El 13 de febrero de 1985, el presidente Hernán Siles Zuazo, cuyo mandato fue recortado en un año, promulgó la Ley Electoral Municipal y estableció las características del régimen municipal autónomo que renacía luego de 33 años de exclusión. En las elecciones de junio de ese año, y por única vez, los concejales municipales fueron electos no en listas separadas,

sino junto a la lista de candidato presidencial y vicepresidencial, al igual que los senadores y diputados⁵.

El fracaso de la experiencia izquierdista de la UDP (1982-1985) y el agotamiento del populismo estatista, abrió una puerta por donde llegaron a copar el espacio político las ideas (neo)liberales. Resultó paradójico que el propiciador del desmantelamiento del Estado regulador y propietario fuera el mismo personaje y el mismo partido que lo montó: Víctor Paz y el MNR. Durante su mandato, en términos de descentralización, lo más significativo, aunque no haya sido una innovación, fue la elección en 1987 de gobiernos municipales, constituidos por voto ciudadano. Electos solamente en listas de partidos, frentes o coaliciones, los concejales duraban en su mandato dos años, prescripción que duró hasta las reformas de 1995.

Hasta los inicios de los noventa, la descentralización de tipo político se entendía obligatoriamente en clave geográfica departamental o meso. La propugnaban los comités cívicos, medularmente el cruceño. En 1991, nueve de ellos se propusieron impulsar la descentralización. Durante el Gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993), en el marco de acuerdos en el sistema político, se abrió en 1992 un debate nacional sobre esta reforma. La Ley de Descentralización fue aprobada en grande en la Cámara de Senadores, pero no pasó el filtro de la de Diputados. Cuando Gonzalo Sánchez de Lozada asumió la Presidencia de la República en agosto de 1993, la ley seguía en debate, pero también atascada. La fórmula de asignación de recursos, las competencias a ser delegadas y la composición de las asambleas departamentales entrampaban la decisión.

El MNR, pese a que ya había probado su vocación liberal con el Decreto 21060, rechazaba la ley, aferrado al espíritu estatalista del nacionalismo revolucionario. Como bien señala Fernando Molina, “el partido que triunfó en 1952, el MNR, no se planteó renunciar a la adscripción del pasado que había inspirado su propia actuación histórica, ni siquiera porque en ese momento comenzaba a usarse en su contra” (2007). Empero, Sánchez de Lozada, apoyado en un equipo de técnicos, dio un giro en el horizonte de la descentralización que, como se dijo, tenía como protagonistas a las élites regionales. La Ley 1551 de Participación Popular (LPP), aprobada en el Parlamento

5 Las elecciones habían sido convocadas para el primer domingo de mayo de 1984, pero la crisis política impidió que se celebraran.

el 20 de abril de 1994, municipalizó Bolivia. Hasta entonces los espacios municipales carecían de actores, de demandas precisas y de formulación técnica que modificaran su relación con el Estado (Molina 1995). Fue en esas condiciones que la LPP fue diseñada e impuesta desde el Poder Ejecutivo, sin responder ni acatar por tanto a ninguna exigencia de la sociedad civil (Molina *op. cit.*, Rojas 2009).

La LPP se produjo en un momento en que, a diferencia de 1952, el Estado se achicaba. La estructura de la LPP —Ley 1551 de abril de 1994— es suficientemente conocida como para detallarla aquí. Basta para nuestro propósito con destacar que supuso un giro en todo lo que se había hecho en cuanto a proyecto de descentralización en el último medio siglo. Emergieron 314 municipios —187 nuevos— en todo el país, equivalentes entre sí y cuyos límites territoriales coinciden con las secciones de provincia. Se les otorgó nuevas competencias y recursos de coparticipación —20% de la recaudación nacional— independientemente de su recaudación interna, tomado como criterio único a su población. Se agregó además mecanismos sociales de evaluación y control (comités de vigilancia).

Para entender la mutación y el impacto que produjo la LPP, hay que remontarse a la Constitución de 1967, tantas veces incumplida en relación a los municipios. Ésta reconoce en su artículo 200 la autonomía del régimen municipal, y establece jerarquías entre las capitales de departamento (concejo municipal y alcalde) y las provincias (juntas municipales)⁶, colocando a las zonas rurales y a sus autoridades bajo la *supervigilancia y control* de la ciudad-capital, una tradición que se inicia en 1938.

En los hechos, en ese marco, como se ha demostrado para el caso de Cochabamba (Rodríguez Ostria y Solares Serrano 2011), la relación capital-provincias supuso una exacción del excedente rural por la vía impositiva. En una práctica de origen medieval, y adquirida de la conquista hispana, la ciudad-capital fue vista como la sede de la élite y promotora de “urbanidad”, por tanto merecedora y sede de mejores registros de infraestructura. En contraste lo rural (de *rus*, rústico) fue leído como agreste, y en consecuencia fue destinado a la orfandad de comodidades urbanas. Los campesinos, por su parte, actuaban como una “clase apoyo” a los sectores urbanos.

6 La deficiente redacción no permite establecer una clara distinción entre concejo municipal y junta municipal.

La LPP y su diseño fue fruto de un grupo de intelectuales, la mayoría de origen cruceño (Molina 1997). La posibilidad de que fuera un artilugio para debilitar a los descentralistas departamentales ha sido mencionada y desechada (Ayo 2010). Si la historia ha de servir para algo, se debe recordar sin embargo que en 1871, en el calor de la avanzada federalista, los municipios fueron constitucionalizados aduciendo que serían una escuela de aprendizaje para el futuro federalismo (lo que no ocurrió). Miguel Urioste (2001) afirma que su influencia se pueden rastrear no sólo en el Plan de Todos de Gonzalo Sánchez de Lozada, sino en demandas indígenas como la Ley Agraria Fundamental de la Confederación Sindical Única de Trabajadores (CSUTCB) (1984) y la Ley de Pueblos Indígenas de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) (1990), que demandaban que las comunidades indígenas y campesinas se constituyeran en “unidades de gobierno autónomo”.

Como fuese, hasta entonces, medidas en porcentajes de participación e interés en las candidaturas, las elecciones municipales concitaron menor interés que en las ciudades. Cabe advertir que, salvo en casos singulares y escasos, ya existía una cierta administración indígena y campesina del territorio (aún no estudiada) antes de la LPP, aunque subalternizada a la lógica política estatal. Sería necesaria una historia de larga duración para establecer cómo las autoridades blancas y mestizas de los pueblos se relacionaron con su entorno indígena o cómo, en su fase de apogeo, los sindicatos campesinos negociaron con el Poder Ejecutivo y luego autoridades locales ocuparon puestos como la subprefectura, el corregimiento y la alcaldía. Es importante establecer también cómo, en el pasado y a lo largo de la historia, en estos espacios locales ya interactuaron, negociaron o se confrontaron las autoridades coloniales-republicanas y las originarias en disputa por el poder local (Blanes 2000, Fernández 2004, Delgado 2002, Platt 2009).

Lo cierto es que el salto hacia lo local de la LPP dejó momentáneamente en *off side* a los movimientos cívicos y su esquema de descentralización vía regiones (Blanes, 2000). Por otro lado, para decirlo en palabras de Moira Zuazo, la LPP “ruralizó la política” (2009). A un año de promulgada la ley, Esteban Ticona, Gonzalo Rojas y Xavier Albó (1995) ya anticiparon que “el reconocimiento a las organizaciones tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas, ayllus, *tenta*, cabildos, sindicatos, etc., como sujetos de

participación”, incrementaría el interés, la participación y la afirmación campesina e indígena.

Los estudios tanto generales (Albó y Colque 2004), como de casos (Lema 2001, Bazoberry 2008) confirman lo pronosticado. Una reciente investigación de Diego Ayo deja también en claro que “En 1995, aproximadamente, un tercio de las autoridades municipales se autodefinía como indígenas, en 1999 cerca de dos terceras partes y en 2004 posiblemente cuatro de cada cinco alcaldes y concejales se incluyan en esa categoría” (2010). Aunque la (auto)definición y la etiquetación de ser indígena es cambiante a lo largo del tiempo, y es posible que tras el triunfo del Movimiento al Socialismo (MAS) el orgullo de ser indígena se incrementara, la cifra es significativa.

Las organizaciones indígenas y campesinas, luego de dudas e incluso rechazo por una posible situación de cooptación, modificaron sus estructuras para usar de mejor forma el espacio abierto por la LPP, amoldándolo a “sus usos y costumbres” (Bazoberry, Solíz y Rojas 2006, Paz *et al.* 2009). Se produjo, aunque no era deseado ni estaba planificado, una mayor presencia indígena en los órganos de poder municipal, de autorrepresentación y una toma de conciencia del valor del territorio. En el proyecto del 52 la fuente de la moderna nación en construcción y expansión debía ser la ciudadanía liberal y la democracia representativa, que no recuperase la pertenencia a grupos o corporaciones dotados de fueros. En contraste de este propósito, distintos estudios vislumbran en cambio la emergencia o la pervivencia de una ciudadanía rural de características colectivas, construidas desde las comunidades (Liendo 2009). Aunque su desarrollo no está definido, esta modalidad de ejercicio de ciudadanía, que conlleva muchas veces la demanda de autonomía indígena, no es percibida como una ruptura con el Estado, sino como un reconocimiento de la posibilidad de inclusión en el Estado, aunque diferenciada (Plata 2007).

La expansión política hacia lo local fue ampliada y fortalecida por la Ley 1704 del 2 de agosto de 1996, que dispuso un cambio en el régimen electoral al crear 68 diputados uninominales, que fueron electos por primera vez en 1997. ¿Un retorno, sin saberlo, al sistema prevaleciente antes de 1952? Como aludimos, en la descentralizada República aristocrática todos los diputados recibían su mandato de votación territorial.

La combinación de la LPP con diputados uninominales potenció a aquellas organizaciones con capacidad de controlar un territorio y desde allí desplegarse al escenario nacional, como el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) y el MAS, que aprovecharon además la crisis de la democracia pactada y los partidos tradicionales. El caso de esta última organización, basada inicialmente en los cocaleros del trópico de Cochabamba, es ilustrativo. En 1997 aprovecharon la LPP, participando las federaciones y sindicatos con candidatos propios, a diferencia del pasado, cuando apoyaron a distintos partidos, como el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y la Unión Cívica Solidaridad (UCS). Se presentaron ahora como la Izquierda Unida (IU) junto con la Soberanía de los Pueblos (ASP), obteniendo un éxito resonante. Los cocaleros apostaban a ganar experiencia y a forjar nuevos cuadros en los municipios. En las elecciones nacionales de 1997, ya en práctica las circunscripciones uninominales, Evo Morales ganó la suya con el 71% de los votos. La IU obtuvo además otros dos diputados, por Ayopaya y Aiquile. En los comicios municipales de 1999, ya como MAS-IPSP (Instrumento por la Soberanía de los Pueblos), logró 40 concejales en Cochabamba y 80 en toda Bolivia (Salazar 2009). La acumulación de fuerzas, con la crisis política en ciernes (Guerra del Agua e *Impuestazo*) y la desaparición del histórico sindicalismo minero, produjo una vacancia y favoreció el despliegue nacional de la organización. No existía otra fuerza de izquierda alternativa. Logró avanzar en toda la geografía nacional, como no lo había logrado Conciencia de Patria (CONDEPA). En las elecciones nacionales de 2002, el MAS ganó nueve de las diez diputaciones uninominales, perdió solamente una en el centro de la ciudad-capital. En La Paz obtuvo siete de las 14 en juego, la mayoría en zonas rurales. En Oruro ganó todas y tres de las seis en Potosí. En total obtuvo 22 de las 68 circunscripciones. Un anticipo de lo ocurrido es el año 2005, cuando triunfó en 45 de las 68 circunscripciones y en la mayoría de las rurales. En muchas de ellas incluyó en sus listas a caudillos locales o dirigentes sindicales; muchos y muchas se habían destacado en la gestión municipal (Zuazo *op. cit.*).

No cabe duda de que podría mirarse a la LPP como el sustento del avance del MAS y su proyección nacional (Komadina y Geffroy 2007), una paradoja y una antinomia para la letra y el espíritu del nacionalismo revolucionario, cuyo *leit motiv* fue plasmar un Estado culturalmente homogéneo,

sin protagonistas indígenas, salvo como sustento, y donde lo urbano, sede de lo moderno y mestizo, subordinara a lo rural. La historia no es destino. El éxito del MAS pudo acunarse en la LPP, una reforma que debió tornar más potable el proyecto liberal, pero que se convirtió en un *boomerang*. Sin embargo, los resultados de 2005, en medio de una aguda polarización política, dependieron más de un agotamiento de la imagen de los partidos tradicionales prebendelistas, del modelo económico de mercado y de la democracia pactada instaurada en 1985.

La votación de Morales, del 53,7%, no tuvo precedentes en la historia boliviana de las últimas dos décadas de vida democrática. Los resultados muestran que alcanzó proporciones del 70% al 90% de los votos en las zonas indígenas y populares. Allí encontró el MAS el grueso de su electorado. Pobres votando masivamente por ellos mismos constituía una autoafirmación sin precedentes en Bolivia. Las encuestas muestran que entre las personas mayores de cuarenta años Morales obtuvo una clara ventaja. Aunque los convocaba a un Estado plurinacional, opuesto al monoculturalismo del nacionalismo revolucionario, recreó y apeló, con su discurso nacionalizador y estatista, a la memoria de los grandes relatos épicos de la Revolución Nacional de 1952, aunque introduciendo un cariz indígena oculto por el mestizaje y la máscara homegenizadora de “compañero campesino” de aquel proyecto cultural y político. Estrategia eficiente, como una revancha, frente a adversarios percibidos como herederos y representantes de los grandes y envilecidos grupos de poder y de las empresas transnacionales “usurpadoras”, paradójicamente originados también en el mismo proceso emergente de abril de 1952.

Cada uno apelaba a una memoria diferente y antinómica: unos a la tradición populista, los otros al empuje modernista; los primeros al sujeto popular en un rostro indígena, los otros a los actores de clase media y empresariales criollos y mestizos. En rigor, el pasado no puede cambiarse, pero lo que sí puede mutar, de acuerdo con las necesidades del presente, es el uso y el valor que se le otorga.

Bibliografía

- Abecia, Valentín 1999. *Historia del Parlamento*, Volumen III. La Paz: Congreso Nacional.
- Albó, Xavier y Víctor Colque 2004. *¿Quiénes son los indígenas en los gobiernos municipales?* La Paz: CIPCA.
- Ayo Saucedo, Diego 2010. *Democratizando la democracia. Una mirada a la participación Popular en los albores de la Bolivia de las Autonomías*. La Paz: PNUD-IDEA.
- Blanes, José 2000. *Mallkus y Alcades: La Ley de Participación Popular en comunidades rurales del Altiplano paceño*. La Paz: PIEB.
- Blanes, José, Sánchez, Rolando y Rodolfo Arias 2000. *Mallkus y alcaldes. Serie documentos de investigación*. La Paz: CEBEM.
- Barragán, Rossana 2005. “Ciudadanía y elecciones, convenciones y debates”, en Rossana Barragán y José Luis Roca, *Una Historia de pactos y disputas. Regiones y poder constituyente en Bolivia*. La Paz: PNUD.
- Bazoberry Chali, Oscar 2008. *Participación, poder popular y desarrollo: Charagua y Moxos*. Cuadernos de Investigación CIPCA N° 68, U-PIEB 2 La Paz: CIPCA y U-PIEB.
- Bazoberry, Oscar, Lorenzo Solís y Juan Carlos Rojas 2006. *Vivencias y miradas sobre la participación popular*. La Paz: CIPCA.
- Calderón, Fernando y Roberto Laserna 1983. *El poder de las regiones*. Cochabamba: CERES.
- Choque, Roberto y Cristina Quispert 2005. *Historia de una lucha desigual: Los Contenidos Ideológicos y Políticos de las Rebeliones Indígenas de La Pre-Revolución Nacional*. La Paz: Unidad de Investigaciones Históricas – Unih-Pakax.
- Combès, Isabelle 2005. “Las batallas de Kuruyuki. Variaciones sobre una derrota chiriguana” en *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*: 221-233. Lima: IFEA.

- Condarco, Ramiro 2011. *Zárate, El "Temible" Willka. Historia de la rebelión indígena de 1899*. Santa Cruz: El País.
- Delgado, Freddy 2002. *Estrategias de autodesarrollo y gestión sostenible en ecosistemas de montaña complementariedad ecosimbiótica en el ayllu Maja-saya Mujlli*. La Paz: Plural.
- De la Fuente, Manuel s/f. *Participación Popular y Desarrollo Local. La situación de los municipios rurales de Cochabamba y Chuquisaca*. Disponible en: www.umss.edu.bo/Academia/Centros/Ceplag/IntMDLF.
- Dory, Daniel 2009. *Las raíces históricas de la autonomía cruceña*. Santa Cruz: El País.
- Fernández O., Marcelo 2004. *La ley del Ayllu*. La Paz: PIEB.
- Galindo, Mario *et al.* 2007. *Visiones aymaras sobre las autonomías. Aportes para la construcción del Estado Nacional*. La Paz: PIEB.
- Galindo, Mario y José Blanes 1993. *Las regiones hoy: desequilibrios institucionales y financieros*. La Paz: CEBEM.
- Gotkowitz, Laura 2007. *A Revolution for our Rights. Indigenous Struggles for Land and Justice in Bolivia, 1880-1952*. USA: Duke University Press.
- Guevara, Walter 1938. "Discurso como constituyente", *Redactor de la Asamblea Constituyente de 1938*. La Paz: Editorial Trabajo.
- Gill, Lesley 1987. *Peasants, Entrepreneurs and Social Change: Frontier Development and Lowland Bolivia*. Boulder, CO: Westview Press.
- Lavaud, Pierre 1998. *El embrollo boliviano: turbulencias sociales y desplazamientos políticos, 1952-1982*. La Paz: IFEA, CESU e Hisbol
- Lema, Ana María 2001. *De la huella al impacto. La Participación Popular en municipios con población indígena*. La Paz: PIEB.
- Liendo, Roxana 2009. *Participación popular y el movimiento campesino aymara*. La Paz: Tierra.
- Lorini, Irma 2006. *El nacionalismo en Bolivia de la pre y posguerra del Chaco (1919-1945)*. La Paz: Plural.

- Komadina, Jorge y Celine Geffroy 2007. *El poder del movimiento político: estrategia, tramas organizativas*. La Paz: PIEB.
- Mayorga, Fernando 1985. *El discurso del nacionalismo revolucionario*. Cochabamba: CIDR.
- Mendieta, Pilar 2011. *Entre la alianza y la confrontación: Pablo Zarate Willka y la rebelión indígena de 1899 en Bolivia*. La Paz: IFEA, Plural, ASDI, IEB.
- Molina, Fernando 2007. "La imaginación estatista en Bolivia" en AA VV, *Opiniones y Análisis. Temas de Coyuntura Nacional*. Tomo II. La Paz: Fundemos y Hanns Seidel Stiftung.
- 1997. *Historia de la participación popular*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano.
- Molina A., Wilder *et al.* 2002. *Sociedad local y municipios en el Beni*. La Paz: PIEB.
- Paz Patiño, Sarela *et al.* 2009. "Nuevas Dinámicas de Territorio y Poder: materiales para reflexionar acerca de las luchas local/regionales de Bolivia", en AA. VV. *Poder y Cambio en Bolivia*. La Paz: PIEB.
- Peralta Ruiz, Víctor y Marta Irurozqui 2000. *Por la concordia, la fusión y el unitarismo: Estado y caudillismo en Bolivia, 1825-1880*. Madrid: CSIC.
- Peña, Claudia y Nelson Jordán 2006. *Ser cruceño en octubre: una aproximación al proceso de construcción de la identidad cruceña a partir de la crisis de octubre de 2003*. La Paz: Gente Común, PIEB, UAGRM.
- Peña, Paula *et al.* 2003. *La permanente construcción de lo cruceño: un estudio sobre la identidad en Santa Cruz de la Sierra*. La Paz: PIEB.
- Plata, Wilfredo 2007. *Autonomía, Tierra y Territorio. Sistematización de nueve coloquios interculturales*. La Paz: Fundación Tierra.
- Platt, Tristan 2009. "Tributo y Ciudadanía en Potosí, Bolivia. Consentimiento y Libertad entre los ayllus de la Provincia de Porco, 1830-1840" en Pilar Jordán (comp.), *Dinámicas de poder local en América Latina, siglos XIX-XXI*. Barcelona: Edicions Universitat.

- Pruden, Hernán 2003. "Santa Cruz entre la post-Guerra del Chaco y las pos-trimerías de la revolución nacional: Cruceños y cambas", en *Historias* 6 Revista de la Coordinadora de Historia: 41-61.
- Roca, José Luis 1980. *Fisionomía del regionalismo boliviano*. Cochabamba: Los Amigos del Libro.
- Revollo, Marcela 2001. *Mujeres bajo prueba*. La Paz: Eureka Ediciones.
- Rodríguez Ostría, Gustavo 2011. *Estado, Nación, Región*. Cochabamba y Santa Cruz, 1826-2006. Santa Cruz: UAGRM.
- 2007. *Tierra y sociedad rural en Cochabamba, 1781-1952*. Cochabamba: Prefectura del Departamento.
- 1995. *Estado y municipio en Bolivia. La Participación Popular en una perspectiva histórica*. La Paz: Ministerio de Desarrollo.
- Rodríguez Ostría, Gustavo y Humberto Solares Serrano 2011. *Maíz, chicha y modernidad. Telones y entretelones del desarrollo urbano de Cochabamba*. Santa Cruz: El País.
- Rojas Ortuste, Gonzalo 2009. *Cultura política de las élites en Bolivia, 1982-2005*. La Paz: CIPCA y Friedrich Ebert Stiftung – FES.
- Roca, José Luis (1980). *Fisionomía del regionalismo boliviano*. Cochabamba-La Paz: Los Amigos del Libro.
- Salazar O., Fernando 2009. *Movimientos sociales en torno a la producción de coca en Bolivia*. Cochabamba: IESE y UMSS.
- Sandóval, Carmen Dunia 2003. *Santa Cruz, Economía y Poder, 1952-1993*. La Paz: PIEB.
- Ticona, Esteban, Gonzalo Rojas Ortuste, Xavier Albó 1995. *Votos y wiphallas: campesinos y pueblos originarios en democracia*. La Paz: CIPCA.
- Torres, Yuri 2010. *El indio en la prensa. Representación social con respecto a los levantamientos indígenas/campesinos (1899-2003)*. Cochabamba: Centro Cuarto Intermedio.
- Urioste, Miguel 2001. *Bolivia: Descentralización municipal y Participación Popular*. La Paz: Tierra.

- Ybarnegaray, Roxana 1992. *El espíritu del capitalismo y la agricultura cruceña*. La Paz: Cerid.
- Zegada, María Teresa *et al.* 2007. *En nombre de las autonomías. Crisis estatal y procesos discursivos en Bolivia*. La Paz: PIEB.
- Zuazo, Moira 2009. *Cómo nació el MAS. La ruralización de la política en Bolivia*. La Paz: FES.

El sistema de partidos en Bolivia 1952-2012

Salvador Romero Ballivián

Contenido

Introducción	129
Los años de la Revolución y el sistema de partido hegemónico	131
<i>Contexto</i>	131
<i>Un sistema de partido hegemónico</i>	133
<i>La concentración de un voto estable y poco competitivo y la polarización asimétrica</i>	136
El retorno a la democracia y el difícil acomodo de las nuevas piezas del sistema partidario (1978-1985)	139
<i>Contexto</i>	139
<i>El silencioso final del secular “bipartidismo a la boliviana” y el nacimiento de un multipartidismo competitivo</i>	141
<i>La fragmentación del sistema de partidos: el quiebre de las viejas fuerzas y el nacimiento de la segunda generación</i>	144
<i>La polarización partidaria y las convicciones compartidas</i>	148
El sistema partidario entre 1985 y 2005: el éxito y el fracaso de la construcción de un sistema de pluralismo moderado	151
<i>Contexto</i>	151
<i>El intento de construir un sistema de partidos competitivo e institucionalizado y el nacimiento de la tercera generación de partidos</i>	153
<i>Un sistema multipartidario competitivo, centrípeto y de voto disperso</i>	158

El sistema partidario a partir de 2005: el colapso de un sistema y la emergencia de un partido predominante	164
<i>Contexto</i>	164
<i>El quiebre político y jurídico del sistema de partidos</i>	167
<i>Polarización, concentración del voto y consolidación de un partido predominante con tendencias hegemónicas en un sistema partidario derrumbado</i>	171
Conclusiones preliminares	177
Bibliografía.....	181

Introducción

La trayectoria del sistema de partidos boliviano desde 1952, cuando triunfa la Revolución conducida por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), hasta 2010, cuando Evo Morales, del Movimiento Al Socialismo (MAS), asume su segundo mandato, se caracteriza por su historia accidentada, turbulenta con y cambios bruscos de orientación.

La evolución accidentada no implica la imposibilidad de distinguir períodos o encontrar pautas explicativas para comprenderla. En efecto, es posible establecer cuatro etapas. La primera cubre el período revolucionario, desde 1952 hasta el derrocamiento de Víctor Paz Estenssoro en 1964: el sistema se encuentra controlado por el MNR, que actúa como partido hegemónico. La segunda se abre en 1978, con las elecciones presidenciales que marcan el inicio de la caótica transición a la democracia, y concluye en 1985: en la fase inicial de la democracia, el sistema de partidos aparece polarizado, fragmentado, pero al mismo tiempo inaugura una inédita fase de competitividad. La tercera se abre después de la elección de 1985 y concluye con la de 2005: se caracteriza por el esfuerzo de construir un sistema multipartidista ordenado, competitivo y moderado, que en su final se polarizó y derrumbó. La última etapa comienza en 2005, en la cual conviven un sistema partidario colapsado y un partido predominante, el MAS.

El paso de un período al otro se comprende a la luz de los cambios políticos, sociales, económicos e intelectuales de Bolivia a lo largo de esas décadas. En efecto, en el primer período, se impone un sistema nacional popular: democratizador e inclusivo pero poco pluralista, dominado por un partido, con una economía controlada por el Estado y una centralización del poder. El segundo corresponde a la convulsionada transición a la democracia, con una alternancia de golpes de Estado y elecciones, el predominio de concepciones instrumentales de la democracia, el papel clave del sindicalismo y las Fuerzas Armadas en la política mientras el Estado sigue dominando la economía. Este esquema se desmoronó durante el primer gobierno democrático (1982-1985), dirigido por Hernán Siles Zuazo, líder de la Unión Democrática y Popular (UDP). La tercera etapa se abre con el Gobierno de Paz Estenssoro, jefe del MNR. En reacción al hundimiento del modelo previo, destaca el esfuerzo por promover la democracia procedimental y de instituciones con un papel revalorizado de los partidos, por implementar una eco-

nomía abierta, un multiculturalismo moderado y descentralizar el Estado. Este modelo entró en crisis durante la segunda gestión de Gonzalo Sánchez de Lozada, líder del MNR, cuya renuncia en medio de la convulsión social (2003) puso en entredicho los valores que simbolizaba. Quedó expedito el camino para un cambio de modelo, que se produjo en 2005 con el triunfo presidencial de Morales del MAS, que se alejó de la democracia institucional para buscar una orientada a los fines y de poder más concentrado, recuperó un papel central para el Estado en la economía y la sociedad, alentó el fortalecimiento de las identidades étnicas con una exaltación de la matriz indígena, desconfió de los partidos para privilegiar a los movimientos sociales.

El texto busca explicar la trayectoria del sistema de partidos en Bolivia, siguiendo las líneas descritas, atendiendo igualmente otras variables útiles para caracterizar un sistema: la concentración o dispersión del voto, la estabilidad o la volatilidad electoral, la competitividad de los comicios, la polarización, la naturaleza del vínculo entre los partidos y la ciudadanía, la estructura interna de los partidos. En la medida que existen pocos trabajos exhaustivos sobre el sistema de partidos boliviano (Romero Ballivián 2010 a: 39-50), esta investigación apunta a ofrecer una mirada panorámica y a colocar los hitos de esa historia, marcando las continuidades, los puntos de inflexión, las innovaciones.

El artículo se organiza alrededor de cinco secciones. La primera estudia el modelo de partido hegemónico construido por el MNR a partir de la Revolución de 1952. Después analiza la etapa 1978-1985 cuando prevaleció un sistema fragmentado pero crecientemente competitivo; luego la fase 1985-2005, en la cual se construyó un sistema moderado, y finalmente el momento que comienza en 2005, caracterizado por el colapso del sistema, aunque de esas ruinas emergió el MAS como partido predominante. Por último, se esbozan conclusiones sobre la evolución conjunta de la competitividad política, la polarización, la concentración y la estabilidad del voto.

Los años de la Revolución y el sistema de partido hegemónico¹

Contexto

En 1952 la historia boliviana se quebró en dos, antes y después del triunfo de la Revolución comandada por el MNR. Tras la derrota en la Guerra del Chaco frente al Paraguay (1932-1935), se organizó la primera generación de partidos del siglo XX que buscó una alternativa a la sociedad liberal, acusada de perder el conflicto bélico (Romero Ballivián 2010 b: 146-152). Esa generación contó con dos alas: en la nacionalista se ubicaron el MNR y la Falange Socialista Boliviana (FSB), en la marxista se colocaron el Partido Obrero Revolucionario (POR) y el Partido de la Izquierda Revolucionaria (PIR).

En los años posbélicos, el antagonismo se agudizó entre los defensores del statu quo y los promotores del cambio, a cuya cabeza terminó colocándose el MNR. Golpes de Estado de uno y otro signo, masacres de obreros, persecuciones y exilios políticos, elecciones excluyentes caracterizaron los años cuarenta. Paradójicamente, en ese ambiente tenso, el MNR ganó la presidencial censataria de 1951. Por vez primera, la oposición triunfaba en unos comicios generales, subrayando la franca voluntad de cambio. Empero, el temeroso Gobierno conservador optó por entregar el poder a las Fuerzas Armadas, lo que constituyó una solución de corta duración y caldeó aún más los ánimos. Al año siguiente, obreros, mineros, policías y sectores de la clase media, dirigidos por el MNR, vencieron al Ejército y a los partidos que encarnaban el orden establecido. La Revolución instaló sólidamente en el poder al MNR, que bajo el Gobierno de Paz Estenssoro implantó el modelo nacional revolucionario, que caracterizó a América Latina en el siglo XX (Touraine 1988) y moldeó la política, la economía y la sociedad boliviana por décadas.

En el campo político, la Revolución decretó el sufragio universal, que amplió la ciudadanía, cumplió con un requisito de cualquier régimen democrático, incorporó a los sectores mayoritarios de la población a la política institucional. Para el MNR y para la visión que legó sobre el período, lo

¹ Los términos de partidos 'hegemónico' y 'predominante' son utilizados siguiendo las categorías establecidas por Giovanni Sartori, Partidos y sistema de partidos. Madrid: Alianza, 2005. Los términos de partidos de 'comité', de 'notables' y de 'masas' se adecúan a los conceptos elaborados por Duverger (1992).

importante fue que accedieron al voto los grupos antes excluidos, no que lo hiciesen en condiciones que ya en la época se consideraban básicas desde el punto de vista teórico: que cada sufragio fuese efectivamente respetado en una competencia abierta e imparcial, que el voto expresase la voluntad individual. Al mismo tiempo, si la sociedad se volvió más democrática en el sentido descrito por Alexis de Tocqueville (1957), es decir se avanzó en la percepción más igualitaria de las relaciones entre sus miembros, más allá de las posiciones que ocupen, el régimen no era auténticamente pluralista o liberal. En ese sentido recordaba al régimen construido por la Revolución Mexicana, autoritario, pero política y socialmente flexible e incluyente (Gómez Tagle 2007: 150). Sus adversarios se encontraron intimidados, cuando no exilados, perseguidos o encarcelados.

En la economía, el MNR nacionalizó las grandes compañías mineras y concedió al Estado el control de los sectores “estratégicos” aunque simultáneamente alentó el desarrollo de una “burguesía nacional”, presente en la minería mediana y la incipiente agroindustria tropical. En el terreno social, aprobó una extensa reforma agraria en el Altiplano y los valles al mismo tiempo que apoyó y controló la sindicalización campesina. Estableció un vínculo estrecho con la Central Obrera Boliviana (COB), fundada a la sombra de la Revolución de 1952 y que reagrupaba a todos los sindicatos. Por último, con la alfabetización en español, buscó construir una nación homogénea de mestizos, en la cual las diferencias de origen o cultura fuesen secundarias (como probó su preferencia por el término ‘campesino’, categoría socioeconómica, en lugar de palabras con connotaciones culturales o étnicas como ‘indio’ o ‘indígena’).

El régimen del MNR se extendió por doce años, entre la Revolución de 1952, cuando su control era completo, y 1964, cuando Paz Estenssoro fue derrocado por las Fuerzas Armadas. Para ese momento, el partido se había dividido, menos alrededor de cuestiones ideológicas —sobre las cuales las disputas fueron también intensas— que sobre la candidatura presidencial. Si la designación como candidato de Hernán Siles en 1956 mantuvo cohesionado al partido, la decisión de Paz Estenssoro en 1960 de buscar un segundo mandato provocó el alejamiento de Wálter Guevara y su reelección en 1964 colocó al frente a los principales tenores del partido (Guevara Arze, Siles Zuazo y Lechín Oquendo, que acompañó como vicepresidente a Paz Estenssoro en el

período 1960-1964). Estas querellas intestinas repercutieron y fragmentaron al movimiento campesino que se encontraba estrechamente imbricado con el partido, al mismo tiempo que el Gobierno tenía relaciones complicadas con los mineros, insatisfechos con el viraje conservador del MNR, y crecía la molestia en las ciudades, principales bastiones opositores. La destitución de Paz Estenssoro provino de las entrañas mismas del poder. Fragilizado en su búsqueda de la reelección, Paz Estenssoro debió conceder la vicepresidencia de su fórmula a los militares: lo acompañó el general René Barrientos, que tres meses después lo derrocó, con el apoyo, al menos tácito, de importantes dirigentes del MNR y de los opositores tradicionales a ese partido.

Un sistema de partido hegemónico

Tras su victoria en 1952, el MNR revolucionario se encontró dueño absoluto del poder y de un poder que centralizó alrededor suyo y del Estado. El Ejército quedó derrotado, y en los primeros años revolucionarios las milicias de mineros y campesinos desfilaban y actuaban en nombre del partido. La nacionalización de las grandes minas y la liquidación de los latifundios eliminaron cualquier contrapoder económico privado. Los viejos partidos Liberal y Republicano se diluyeron en un ambiente de movilización de masas para el cual no estaban preparados; ningún otro partido de la primera generación podía disputarle la orientación del país.

Con su triunfo y la amplitud de las transformaciones emprendidas, probablemente nada hubiese impedido que se convirtiese en un partido “único”, pero el MNR se mantuvo en los marcos conceptuales de la democracia liberal (Malloy 1989: 221-222). Cuando impuso el sufragio universal, destinándolo para la elección directa de la presidencia de la República, y convocó a elecciones al cabo de los cuatro años de gestión de Paz Estenssoro, definió el curso de la Revolución. En efecto, fundó su legitimidad en la elección menoscabada de 1951 y desdeñó fijarla en el triunfo revolucionario conseguido en las calles. De esta manera, ancló a la Bolivia revolucionaria en los principios de la democracia representativa, en los cuales la competencia por el poder se dirime a través de elecciones disputadas por partidos independientes los unos de los otros.

Pero al mismo tiempo, por el peso de la tradición, la fuerza de los hechos y su propia vocación de poder, el MNR encaja en la categoría de “partido

hegemónico pragmático”, vale decir un partido que en las elecciones “tiene que ganar de todas formas” (Sartori 2005: 288), pues posee un férreo control institucional, las fronteras entre el partido y el Estado son porosas, el disenso se restringe y la competitividad de los comicios es limitada.

Por lo tanto, el debate sobre cómo cambiar las estructuras liberales, raíz de la primera generación, no se produjo entre las organizaciones de esa primera generación con los partidarios del antiguo orden, tampoco como producto de una discusión o de un conflicto entre los partidos nuevos: se dio en el seno del MNR, cuya filosofía nacionalista y de alianza de clases se acomodaba tanto a corrientes de izquierda como de derecha. Si algunas medidas eran objeto de consenso, como la nacionalización de las minas, otras desataron cerradas disputas, como la Reforma Agraria, alentada por el ala izquierda, con el apoyo de la COB, y los cuadros trotskistas del POR y los marxistas del PIR que optaron por el “entrismo” en el partido gubernamental. En la efervescencia revolucionaria, el ala derecha quedó a la defensiva pero luego la izquierda fue contenida por el acercamiento del régimen a los Estados Unidos y los correctivos para detener la inflación bajo recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI).

En esas condiciones, los otros partidos quedaron confinados a un papel secundario. El MNR no requería de otro partido para gobernar, no concebía seriamente la posibilidad de que se produjese una alternancia y mantuvo la tendencia de organizar la sucesión presidencial entre los dirigentes partidarios, inclinación que sugería en el país una cierta capacidad de resistencia de la institucionalización partidaria frente al caudillismo. El partido revolucionario conservó igualmente la costumbre de los Gobiernos monocolors pero innovó en otras áreas. Una vez en el poder, fue la organización que llevó más lejos la construcción de un “partido de masas”. Se abrió a una militancia numerosa, que descubría en simultáneo las distintas facetas de la integración política (el voto, la militancia partidaria y sindical), estableció secciones hasta en los cantones más pequeños y en los comandos funcionales encuadró a numerosos sectores de la sociedad. En una característica típica de los regímenes nacional-populares, el MNR concentró la estructura estatal, sindical y partidaria bajo su mando. Este rasgo resaltó en las áreas rurales, donde los sindicatos tejieron vínculos orgánicos con el MNR, al grado que podían superponerse las funciones directivas en el MNR, los sindicatos agrarios y los

cargos administrativos locales; fue menos cierto en el caso del sindicalismo minero, que conservó mejor su autonomía gracias al vigor de las corrientes marxistas en su seno.

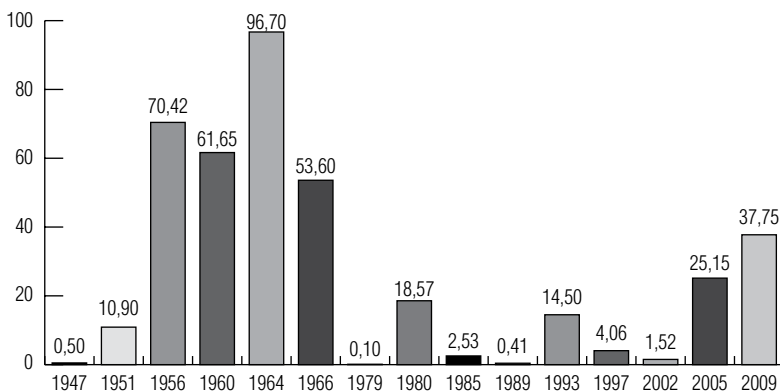
La centralización del poder alrededor del Estado y la promulgación del sufragio universal impulsaron igualmente la centralización del poder partidario y el fortalecimiento de las estructuras. Los partidos prerrevolucionarios eran fundamentalmente organizaciones de “comité” y de “notables”, relativamente descentralizadas, por más que en las jefaturas fuese visible el caudillismo, fuerte en la política boliviana y latinoamericana, tanto por razones culturales (Mansilla 1997: 137-150) como institucionales, ligadas al presidencialismo. El MNR creó la estructura partidaria más grande y compleja de la historia boliviana y contribuyó a centralizar el poder de los partidos en las direcciones nacionales, aunque paradójicamente su propio modo de funcionamiento, con tendencias ideológicas dinámicas, y la misma estructura del país, con movimientos regionales vigorosos (Roca 1999) ofreció oportunidades a dirigentes locales o sectoriales de conservar sus propias parcelas de poder. Este modelo modificó también el modo de funcionamiento de las otras organizaciones e influyó en la forma en que se organizaron los partidos.

Por un lado, suprimió de hecho las elecciones municipales que existieron hasta la Revolución, procediendo al nombramiento presidencial de los alcaldes. Esa medida concentraba el poder en el Presidente y en la dirección nacional partidaria del MNR. Por otro lado, eliminó las diputaciones provinciales, por lo tanto la posibilidad de construir bastiones políticos personales, estableciendo la elección de parlamentarios en listas cerradas y bloqueadas. Ese mecanismo fortalece el poder de los niveles nacionales, encargados de confeccionar las nóminas, promueve la disciplina partidaria, solidifica las estructuras de la organización (Alcántara 2006: 42). Además, el hecho de que la papeleta presidencial sirviese, después de definir la titularidad del Poder Ejecutivo, para elegir a los parlamentarios (diputados y senadores, en circunscripción departamental) terminó por reunir el poder en la jefatura nacional.

La concentración de un voto estable y poco competitivo y la polarización asimétrica

Los puntos señalados ayudan a comprender la dinámica del sistema partidario y de las elecciones en el período 1952-1964. La concentración del voto detrás del MNR fue la tónica en las tres presidenciales (1956, 1960, 1964) y en las dos legislativas de medio mandato (1958, 1962). En ese período, el partido gubernamental reunió con rotundidad la mayoría absoluta de los sufragios, no obteniendo nunca menos del 75% y una diferencia que no fue menor a 60 puntos con respecto al segundo. El gráfico 1, que mide diferencias en el porcentaje entre el primer y el segundo candidato en la elección presidencial, es elocuente².

Gráfico 1
Distancia en puntos entre el primer y el segundo candidato,
elecciones presidenciales 1947-2009, Bolivia



Sirve de ejemplo la presidencial de 1956. Siles Zuazo recibió el 84,2% de los sufragios, dejando en un lejanísimo segundo lugar a FSB (14%), que llevó las banderas de la oposición conservadora y se convirtió en el más acérrimo adversario en un sistema que funcionó, en la práctica, como un bipartidismo desequilibrado, enfrentado en las urnas y en todos los escenarios. Aún más atrás quedaron los partidos marxistas, con una votación mínima:

2 Expreso un agradecimiento especial a Javier Pérez, estudiante de doctorado de la Universidad de Salamanca, España, por la elaboración de la mayoría de los cuadros de esta investigación.

el 1,3% para el PCB y el 0,2% para el POR. Las formaciones prerrevolucionarias ni siquiera se presentaron. Con esos resultados, el número efectivo de partidos en el área electoral fue reducido, menor a dos, durante el período y el número efectivo de partidos parlamentarios fue aún menor.

En efecto, esas ya abrumadoras victorias resultaron más fuertes traducidas en escaños, casi independientemente de que se utilizase el sistema proporcional para elegir diputados o de corte mayoritario para elegir senadores. Así, tras los comicios de 1960, con una votación del 76,1%, el MNR concentró el 85,2% de los curules de diputados y la totalidad en el Senado.

La volatilidad electoral fue escasa, la menor en el período 1951-2010. Pero como también escasa resultó la competitividad de las elecciones, no es fácil establecer conclusiones definitivas sobre el comportamiento de los votantes. Indiscutiblemente, gracias a sus profundas medidas de cambio, el MNR gozó de una amplia, sólida, entusiasta popularidad. Al mismo tiempo, el MNR prolongó las prácticas previas: puso el aparato y los recursos públicos a favor de su candidato y manipuló el voto, preocupándose poco por respetar la exacta voluntad de los electores. Asimismo, restringió las tareas de los opositores, que podían moverse con libertad sólo en algunas áreas y les costaba desarrollar su proselitismo en las zonas rurales. Hay un doble consenso entre los historiadores del período: el MNR alteró los datos de los comicios aunque no lo necesitaba, pues contaba con un apoyo mayoritario, proveniente de forma preponderante de los ciudadanos beneficiados con el derecho al voto (Mesa *et al.*, 1997: 615-616).

El autoritarismo electoral se acentuó a medida que el MNR se debilitaba y fragmentaba: en 1960, la competencia ya no provino sólo de FSB sino del ala disidente encabezada por W. Guevara Arze. Aun así, de acuerdo a los datos oficiales, Paz Estenssoro recibió el 76% de los votos contra el 14,4% para Guevara Arze y el 8,1% para el candidato de FSB. En 1964, el conjunto de la oposición, en la cual ya figuraba la mayoría de los líderes movimientistas como Lechín Oquendo, Guevara Arze o Siles Zuazo, se abstuvo, al igual que las fuerzas opositoras, para privar de legitimidad a la reelección de Paz Estenssoro, conseguida luego de una reforma constitucional. La concentración del voto se mantuvo de forma cada vez más artificial y en un contexto de creciente descontento. En esas condiciones, con la complicidad activa o pasiva del organismo electoral, la manipulación del voto se hizo cada vez más

obvia: ¡en 1964, se impidió a la oposición retirar sus candidatos y Paz Estenssoro reunió más del 97% del sufragio válido! Pese a la apabullante victoria, apenas tres meses después Paz Estenssoro partía al exilio, depuesto por los militares, sin que el país se convulsionase demasiado.

Se desprende que en los años cincuenta y en la primera mitad de los sesenta, el sistema partidario vivió en una polarización asimétrica entre el MNR, con un extenso respaldo rural, minero y en barrios populares, y FSB, apoyada en clases medias urbanas y las áreas rurales más periféricas y menos pobladas del oriente. El antagonismo tuvo una cara electoral, pero desbordó ese marco institucional. En efecto, durante los primeros años de la Revolución, el MNR confinó a militantes y cuadros falangistas en duros campos de prisioneros, y después del cierre, los acosó y hostigó. Por su parte, FSB intentó desalojar al MNR mediante golpes de Estado: en el intento fallido de 1959 murió, en condiciones nunca esclarecidas, su jefe Óscar Únzaga de la Vega. De menor impacto para el sistema político fueron las relaciones de los partidos marxistas con el MNR. Ellas oscilaron entre apoyos a la gestión y disputas por el sindicalismo minero u obrero: si el oficialismo contaba con J. Lechín, secretario ejecutivo de la federación minera y de la COB, el trotskismo redactó la Tesis de Pulacayo, el principal documento del sindicalismo boliviano y referencia del movimiento minero, columna vertebral de la COB (Lazarte 2002: 1.001-1.002).

La polarización no se daba entre formaciones equivalentes: el desequilibrio era evidente. El MNR tenía la simpatía de los mayoritarios grupos que había recibido el sufragio universal, estableció un vínculo estrecho con el campesinado en un país aún predominantemente rural, controlaba los poderes del Estado y las instituciones, contaba con el impulso de una transformación revolucionaria y hasta mantenía buenos lazos con Estados Unidos. Al frente, el peso de FSB era insuficiente para contrarrestar a un partido tan enraizado en los grupos populares y tan firme en su control del Estado. Las únicas veces que este partido desestabilizó al régimen fue cuando convergió con el naciente movimiento cívico cruceño, que reivindicaba la transferencia de parte de las regalías por la explotación petrolera a los departamentos productores; pero, aun así, las concesiones del MNR no se comprenden sin la presión de sus propios dirigentes orientales para que el gobierno atienda

esa reivindicación, confirmando la importancia de la variable regional en el juego político boliviano.

La caída del hegemónico MNR necesitó previamente su fragmentación y el aislamiento de Paz Estenssoro, distanciado de Siles, Guevara y Lechín, obligado a aceptar un militar como acompañante de fórmula en 1964. FSB pudo felicitar al derrocamiento de Paz Estenssoro pero los golpistas integraban las células militares del MNR y nunca consideraron entregar el poder al principal adversario del partido depuesto: en realidad, y en muchos aspectos, intentaron reproducir el esquema político movimientista sin el MNR.

El retorno a la democracia y el difícil acomodo de las nuevas piezas del sistema partidario (1978-1985)

Contexto

El golpe militar de 1964 supuso tanto rupturas con el período revolucionario como líneas de continuidad. Desde ese momento hasta el retiro final de las Fuerzas Armadas del poder en 1982, los partidos, y por ende el sistema de partidos, pasaron a un lugar secundario, colocados en la clandestinidad o aceptados hasta ciertos límites. La política giró alrededor del Ejército y los sindicatos. Las Fuerzas Armadas no eran monolíticas, albergaban corrientes de izquierda y de derecha, dispuestas al diálogo con los líderes civiles que consideraban afines a sus planteamientos. Entre tanto, la oposición más frontal a los militares no nació de los partidos, desprovistos de escenarios de acción, sino de los sindicatos, en especial mineros y obreros.

Los militares procuraron conservar el marco de acción movimientista: en una modalidad próxima a la de los comicios precedentes, incluso organizaron la elección presidencial de 1966, cómodamente ganada por el general Barrientos, dejando competir a FSB y a ramas menores del MNR, aunque tomaron la previsión de impedir la participación de los ex presidentes Paz Estenssoro y Siles Zuazo. Buscaron el patronazgo estatal sobre el movimiento campesino y durante el Gobierno de Barrientos (1964-1969) lo lograron en amplia medida (Klein 1987). En cambio, rompieron con el resto del sindicalismo, sobre todo minero, alineado con la izquierda. La desaparición de esta vertiente de inclusión y encuadre popular diferenció el período militar del precedente. Las Fuer-

zas Armadas mantuvieron e incluso expandieron el modelo de capitalismo de Estado, aunque se mostraron bien predispuestas con el empresariado, al cual le ofrecieron facilidades, espacios de poder y ámbitos de concertación.

El período militar tuvo un punto de inflexión con el golpe de Estado de Hugo Banzer, que derrocó a su colega de armas pero adversario ideológico, Juan José Torres (1971). En efecto, el nuevo Presidente se situó a la derecha, aliado con el MNR de Paz Estenssoro, la FSB, el empresariado y el apoyo de Estados Unidos en un momento álgido de la Guerra Fría. Reprimió a la izquierda de viejo o nuevo cuño, se estrelló contra el sindicalismo y convirtió el pacto militar-campesino de Barrientos en un cascarón vacío, manifestando que la proximidad con el movimiento popular dejó de ser una prioridad. Para 1974, su gobierno prescindió de sus aliados partidarios y se benefició con la bonanza de precios de las materias primas de los años setenta.

En 1977, Bolivia se compaginó con el resto de América Latina en el inicio de la tercera ola democratizadora (Huntington 1994). Banzer convocó a elecciones para 1978, con las que arrancó una caótica transición política, en la cual alternaron golpes de Estado y elecciones en un contexto polarizado (Lavaud 1998). Las Fuerzas Armadas creyeron que impondrían al candidato oficialista con las técnicas de las décadas precedentes, pero la reacción política y social provocó la anulación de la elección y el derrocamiento de Banzer. Existía una diferencia de fondo entre alterar de una forma u otra los datos para amplificar el triunfo de candidatos que de todas maneras triunfarían con mayoría absoluta que trastocar los resultados para proclamar vencedor a un candidato que tenía una popularidad menor que sus contrincantes.

Para 1979, los militares convocaron a otra elección presidencial, ahora sin candidato ni partido gubernamental o beneficiados con los recursos estatales, con amplias garantías para todas las organizaciones. Esta situación poco frecuente en la historia boliviana tuvo un impacto relevante sobre la configuración del sistema partidario. La presidencial de 1979 se saldó con el triunfo de la izquierda, reagrupada en la coalición de la Unión Democrática y Popular (UDP) dirigida por Siles Zuazo, sobre el MNR de Paz Estenssoro y, más lejos en el tercer puesto, Acción Democrática Nacionalista (ADN) de Banzer. Como ningún candidato reunió la mayoría absoluta, la elección presidencial pasó al Congreso, que fracasó en su misión de elegir al presidente: apenas pudo nombrar un presidente interino, el presidente del Senado Gue-

vara, encargado de convocar a una tercera elección. Meses después, el mandatario fue derrocado por un golpe que no se consolidó por la resistencia popular: la presidenta de la Cámara de Diputados Lydia Gueiler fue designada Presidenta interina y ella organizó los comicios de 1980. Aseguró la neutralidad del Poder Ejecutivo, terminando de consolidar las tendencias de cambio en el sistema partidario. La nueva elección confirmó la ventaja de la UDP. Sin embargo, otro golpe impidió que Siles Zuazo asumiese la presidencia. Los militares gobernaron hasta 1982 cuando, desacreditados y sin aliados políticos o sociales, entregaron la presidencia a Siles Zuazo, reconociendo los resultados de dos años antes.

Las esperanzas populares que acompañaron la llegada de la UDP al poder se diluyeron pronto, víctimas de una triple crisis, política, económica y social. El frente de izquierda, eficaz en la arena electoral, descubrió la profundidad de las divergencias de sus integrantes una vez al mando del Estado. Como era habitual, la UDP gobernó sin aliados pero, en una situación sin precedentes, el oficialismo era minoritario en el Parlamento, lo que precipitó la crisis de gobernabilidad. Peor fue el impacto de la hiperinflación, una de las más agudas sufridas por un país en tiempos de paz, que colapsó la economía y deterioró el nivel de vida de los bolivianos. El desorden económico alimentó una espiral de protestas sociales encabezadas por el sindicalismo. Acorralado, Siles Zuazo aceptó un recorte de su mandato para que una elección en 1985 permita a un nuevo Gobierno encarar las dificultades.

En los años más inestables de la historia republicana, el sistema de partidos ofreció una imagen fragmentada y polarizada; sin embargo, en un nivel menos ruidoso, sufrió una muda importante, que lo distinguió de las formas que pudo adoptar en el pasado: se volvió competitivo en un grado desconocido, conoció la dispersión del sufragio y acogió a más partidos que en cualquier período previo.

El silencioso final del secular “bipartidismo a la boliviana” y el nacimiento de un multipartidismo competitivo

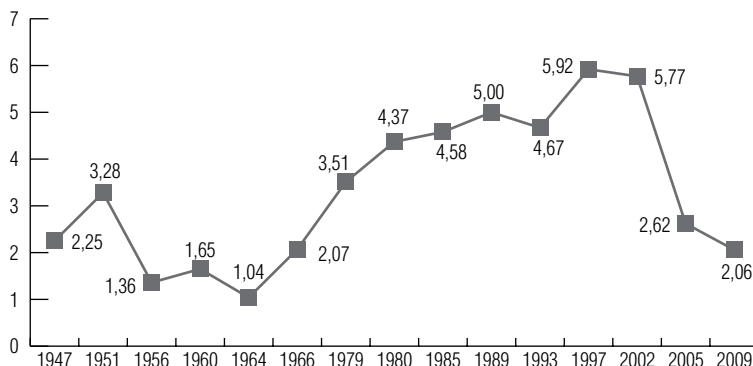
Hasta el inicio de la transición a la democracia, Bolivia vivió durante un siglo, sin que los actores fuesen plenamente conscientes, con un esquema bipartidista de partido hegemónico. La hegemonía partidaria y la ausencia de alternancia, a pesar de las numerosas elecciones, ocultaron el bipartidismo

secular. En efecto, el dominio conservador corrió en paralelo a su enfrentamiento con el Partido Liberal (1880-1899). Cuando el liberalismo alcanzó el poder tras la brevísima “Guerra Federal”, se enfrentó al republicanismo, su ala disidente (1900-1920). El incruento derrocamiento liberal encaramó al Partido Republicano, cuyas corrientes gobernaron hasta la víspera de la Revolución de 1952. El MNR gobernó y tuvo como tenaz oposición a FSB hasta que los militares interrumpieron su dominio (1952-1964). Ninguno de esos ciclos partidarios concluyó con una alternancia pacífica después de una elección, sino con un derrocamiento. El final del sistema de partido hegemónico suele limitarse frecuentemente a una interrupción externa, como un golpe, o de manera excepcional a una reforma interna para desarmar el esquema, como en México a fines del siglo XX (Sartori 2005: 323-325).

En 1979, se inició una fase nueva: por primera vez en un siglo, no había un esquema bipartidista, tampoco gobernaba un partido hegemónico, el Gobierno no ofrecía patronazgo, recursos o aparato a favor de un partido o de un candidato, ninguna fuerza se encontraba restringida en sus derechos, todos los medios desarrollaron sus labores sin trabas, los resultados no estaban fijados de antemano. En 1979 y 1980 se inscribió un número inhabitual de candidatos (ocho y trece, respectivamente), en tanto que en las décadas anteriores nunca se superó los seis postulantes. Una elección de tales características coincidió, y por supuesto alentó, el surgimiento de un sistema partidario competitivo. Estos factores, junto con la fragmentación del otrora hegemónico MNR (aspecto visto en el punto siguiente), condujeron a la ausencia de un ganador con mayoría absoluta, que fue la norma más que la excepción desde finales del siglo XIX. Aún más, con el 35,9% de los sufragios válidos, Siles Zuazo era el ganador con menor porcentaje de una elección presidencial en un siglo. En una perspectiva de historia amplia, se trató de un cambio relevante.

Los comicios de 1979-1980 marcan inflexiones y transiciones, se colocan como una bisagra. Con un número efectivo de partidos, en su dimensión electoral, de 3,5, la presidencial de 1979 señaló una ruptura con cualquier fase precedente, en tanto que en 1980 se pasó por primera vez la barrera de cuatro partidos efectivos. Hasta ese momento, el nivel previo más importante era el de 1951 (3,2). Sin embargo, para el siguiente cuarto de siglo, la cifra de 1979 fue la más baja, como ilustra el gráfico 2 sobre el número efectivo de partidos en el campo electoral.

Gráfico 2
Número efectivo de partidos (dimensión electoral),
elecciones presidenciales 1947-2009



Al mismo tiempo, si la concentración del voto en los dos primeros candidatos en 1979 (71,8%) fue el más alto de los siguientes veinticinco años siguientes, fue el más bajo de toda la historia; algo casi parecido puede afirmarse para la concentración del sufragio en los tres primeros. En su traducción parlamentaria, la concentración del voto se acentuó: cierto para el Senado, elegido con un sistema de corte mayoritario, donde las tres primeras candidaturas coparon la totalidad de los escaños y también para la Cámara de Diputados, elegida con un método proporcional. En total, en 1979, las tres primeras candidaturas tenían el 93,5% de los parlamentarios.

Los votantes apostaron por los valores conocidos: los tres ex presidentes en carrera cosecharon los apoyos más altos, con una ventaja para los líderes del movimientismo, Siles Zuazo conduciendo una coalición de izquierda, Paz Estenssoro reagrupando la estructura partidaria; detrás se ubicó Banzer, cuya fuerza venía de su presidencia, que a su vez le ponía un freno pues hacía muy poco que había finalizado el Gobierno más largo del siglo XX, bajo el signo del autoritarismo. Fueron los únicos candidatos con una notoriedad nacional, estructuras de apoyo y militancia, sin duda desiguales, pero existentes en todo el territorio.

El voto concentrado detrás del MNR, ADN y UDP demostró ser volátil, lo que constituía también una prueba de la libertad del electorado. Las lealtades de los votantes no tenían una consistencia tal que resistiesen los cambios

de coyuntura. De 1979 a 1980, la volatilidad fue limitada en comparación con momentos siguientes, pero alta si se considera que apenas transcurrió un año entre ambos comicios. La distribución inicial (UDP 35,9%, MNR 35,8% y ADN 14,8%) se alteró en desmedro del MNR. La UDP mejoró ligeramente su posición (38,4%), al igual que ADN (16,7%) en tanto que la candidatura de Paz Estenssoro se contrajo (20%) por la acumulación de tres causas en muy corto tiempo: el golpe de Estado de 1979 en el cual participaron muchos de sus líderes dañó sus credenciales democráticas, la división que siguió a esa aventura hizo que al menos cuatro candidaturas surgiesen del MNR de 1979, y finalmente el plan de rigor económico en el Gobierno provisorio de Lydia Gueiler fue cargado al pasivo del MNR que componía la mayor parte del gabinete. Pero la volatilidad más impresionante e intensa del período democrático, por su trasvaso electoral, se produjo entre 1980 y 1985. Reflejó el desgarró de la economía por la hiperinflación. La UDP desapareció y su mejor representante, el MIR, apenas llegó a 10,1%, en tanto que ADN ascendió del tercer al primer lugar, duplicando su fuerza (32,8%), en parte impulsado por antiguos votantes de la UDP: la imagen de autoridad de Banzer le sirvió en esa coyuntura de desorden (Romero 2003: 39-41). El MNR recuperó posiciones (30,2%) sin reencontrar el nivel con el cual inició la transición a la democracia.

La fragmentación del sistema de partidos: el quiebre de las viejas fuerzas y el nacimiento de la segunda generación

El retorno a la democracia correspondió a un momento de fragmentación del sistema de partidos. Ella fue facilitada por la competitividad señalada y por al menos otros tres factores: la escasa normatividad sobre los partidos, la fractura del MNR y de los partidos de la primera generación, y el nacimiento de la segunda generación partidaria del siglo XX en los años setenta.

El retorno a la democracia se hizo después de doce años de la última presidencial, un récord en la historia del país y sin un marco regulador de la actividad partidaria. Luego del autoritarismo, el ánimo era abrir las puertas de la participación. Los procesos electorales entre 1978-1985 quedaron marcados por la proliferación de partidos de todas las tendencias: decenas de organizaciones obtuvieron el reconocimiento de su personalidad jurídica en un trámite desprovisto de requisitos exigentes, al punto que el organismo

electoral recurrió a números y apellidos para distinguir a los partidos, por ejemplo, Partido Socialista, Partido Socialista 1; Movimiento Nacionalista Revolucionario - Jorge Alderete, Movimiento Nacionalista Revolucionario - Rubén Julio, etc. (Céspedes 1982: 63-69). En 1979, 53 partidos contaban con un registro legal y esa cifra creció en los procesos siguientes.

La proliferación de partidos generó inquietud y sorna en su momento, pero ocurre con frecuencia en las democracias nuevas o renacientes, después de una prolongada represión (Couffignal 1992: 35). Este “laberinto político”, para retomar la fórmula de Raúl Rivadeneira que inventarió las creaciones partidarias del período, tampoco debe ocultar que ello no multiplicó las candidaturas presidenciales: en 1979, se anotaron ocho, la cifra más baja entre 1979-2009, aunque la más alta de Bolivia hasta ese momento. Sin embargo, la fragmentación subyacía y podía presentarse con vuelcos de la coyuntura. Para los comicios de 1980, el número de candidaturas creció a 13, impulsado por las secuelas del fugaz pero sangriento golpe de Estado del general Alberto Natusch que provocó la implosión de la alianza construida alrededor de Paz Estenssoro del MNR, partido que tuvo numerosos cuadros comprometidos en esa aventura militar. En la elección de 1985 se estableció el récord: se registraron 18 candidaturas, resultado de la descomposición de la UDP luego de su gestión gubernamental. No menos de cuatro organizaciones que acompañaron la gestión de Siles llevaron candidatos propios.

En contadas oportunidades, la obtención de la personalidad jurídica tenía como fin la participación autónoma en la elección, servía más bien para mejorar la posición negociadora en el armado de las grandes coaliciones en el retorno a la democracia. Para muchos dirigentes medios, afirmar ser líderes nacionales de una sigla constituía un instrumento de negociación más eficaz para ingresar en las listas parlamentarias que presentarse de manera individual. Por su parte, para las coaliciones, aunque había uno, dos o tres partidos troncales, no parecía estar demás acumular siglas, quizá para impresionar a los rivales, a los electores o darse mayor confianza interna. En 1980, la UDP estaba integrada oficialmente por el MNRI, el MIR, el PCB, el MPLN, el PRINM, el PSTA y el MRE; por su parte, el FDR y el MNR-AFIN, que no alcanzaron el 5% de los sufragios, ¡tenían cada uno seis partidos coaligados! Estas tácticas se facilitaron por la ausencia de elecciones desde 1966 que

impedía conocer el peso verdadero de cada grupo: en el mejor de los casos existían suposiciones fundadas, y a menudo, simples especulaciones.

La multiplicación de los partidos también se explicó por la ruptura del MNR luego de 1964 y la fragmentación de las ramas disidentes, en menor medida por la desagregación de FSB y por la creación de formaciones de izquierda, escindidas de los troncos trotskista y pro-soviético. En el MNR persistían las divisiones que influyeron en su derrocamiento. Dos alas sobresalían. Una la dirigía el ex presidente Paz Estenssoro, que conservaba el nombre del MNR, la mejor estructurada, con la presencia más extensa en el territorio, considerada más conservadora por su respaldo al golpe de Estado de Banzer. La otra la encabezaba el ex presidente Siles, fundador del Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda (MNRI), que agrupaba a las fracciones críticas con el golpe de Estado de Banzer. Al lado de estas dos corrientes centrales, numerosos dirigentes regionales o sectoriales dirigían sus propias tiendas (Rubén Julio, Jorge Alderete, Luís Sandoval, etc.). El MNRI constituyó el pivote de la UDP. Por su parte, la compleja relación de los falangistas con los gobiernos militares, entre el apoyo, al punto que muchos de sus cuadros terminaron cooptados por el gobierno de Banzer, y la oposición moderada, tampoco contribuyó a la cohesión partidaria. En el marxismo, el POR conoció las divisiones, disidencias, exclusiones y purgas habituales en partidos de célula. Su influencia era sindical pero sin mayor relevancia electoral. El PCB sufrió las disputas mundiales del comunismo, con la escisión maoísta y quiebres por su reserva frente a la guerrilla del Che Guevara.

Por último, la paleta se enriqueció con la llegada de la segunda generación de partidos, forjada entre finales de los sesenta y los setenta, a pesar de la represión militar. Ella se construyó alrededor del debate sobre el destino del país posrevolucionario: afianzadas las medidas de 1952, las nuevas interrogantes giraban alrededor de cuáles debían ser los derroteros después de esa profunda transformación. Tres corrientes se distinguen en la segunda generación: en la izquierda sobresalieron el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y el Partido Socialista (PS), la derecha la ocupó Acción Democrática Nacionalista (ADN) y, eludiendo esta topografía, se desarrolló el katarismo.

El MIR se fundó con la columna vertebral de la juventud demócrata cristiana que rompió con el partido matriz, entusiasmada por el aliento social del Concilio Vaticano II y de jóvenes marxistas independientes. Su nacimiento coincidió con el golpe de Estado de Banzer, al cual se opuso y lo combatió adentro, en la clandestinidad, y afuera, en el exilio. Pese a las reservas de su ala radical, en la transición a la democracia abandonó los postulados socialistas para aceptar un “entronque histórico” con la gesta revolucionaria de 1952, siguiendo las convicciones de su principal líder, Jaime Paz, y sumándose a la UDP (Chávez y Peñaranda 1992). La trayectoria inicial del PS fue próxima: fundado poco antes del golpe de Banzer, al que rechazó con energía, postuló el horizonte socialista, superando la etapa revolucionaria pequeño burguesa, como consideró a 1952. En la apertura democrática, se dividió entre la fracción que apostó por la alianza amplia de izquierda en la UDP, la otra persistió en una vía propia, alrededor del liderazgo de Marcelo Quiroga Santa Cruz, jefe del PS-1.

En la vereda del frente, los colaboradores de Banzer se reagruparon en la candidatura oficialista del general Juan Pereda, que encabezó la Unión Nacionalista del Pueblo (UNP), que compitió y ganó las fraudulentas y anuladas elecciones de 1978. Para el año siguiente, con aproximadamente el mismo personal pero ya alrededor de Banzer, se creó ADN, que asumió el balance del gobierno militar, reivindicando la prosperidad de los setenta y la imposición de un ambiente de orden. La línea desarrollista de la Revolución de 1952 constituyó el marco de su acción.

Finalmente, el katarismo se distinguió de la izquierda y de la derecha porque en nombre de los valores colectivos de las comunidades indígenas puso en tela de juicio el espíritu modernizador del proyecto del MNR y sus herederos, denunciando el “falso desarrollismo que se importa desde afuera” (Hurtado 1986: 303). Primer movimiento político surgido de la zona rural, en especial de las tierras altas, contó con dos líneas: una consideró que además de problemas culturales, Bolivia sufría dificultades socioeconómicas, otra estimó que la cuestión racial predominaba sobre cualquier otra variable. A la primera pertenece el Movimiento Revolucionario Túpac Katari (MRTK, del cual luego se desprendió el MRTK – Liberación, MRTKL, de Genaro Flores y de Víctor Hugo Cárdenas), dispuesto a encontrar acuerdos con la izquierda para encarar la pobreza y la desigualdad. A la segunda, el

Movimiento Indio Túpac Katari (MITKA), cuyos dirigentes Luciano Tapia y Constantino Lima, desestimaron cualquier entendimiento pues afirmaron que la lucha era entre “blancos” e “indios”, no entre la izquierda y la derecha, nociones europeas.

La polarización partidaria y las convicciones compartidas

Construido con organizaciones políticas nacidas en edades políticas distintas, restablecido en medio de la proliferación de nuevas formaciones, el sistema partidario de la transición estuvo sometido a una fuerte polarización, aunque paradójicamente existía un cuerpo compartido de convicciones.

El largo gobierno militar de Banzer abrió heridas políticas. La actividad de los partidos se desarrolló en la clandestinidad y con riesgos para sus dirigentes; varios fueron encarcelados, torturados, exilados, algunos incluso asesinados. La actitud sobre el autoritarismo constituía una línea de división nítida. En la transición a la democracia, el partido de Banzer, ADN, ocupaba la poco envidiable casilla de organización con la cual ninguna deseaba pactar, aliarse o siquiera aproximarse sin ver manchadas sus cartas democráticas conseguidas en la resistencia, temprana o tardía, al Gobierno de Banzer. ADN se encontraba frente a todos los otros partidos, inclusive a aquellos que colaboraron para el éxito del golpe de Banzer, como el MNR. Por su parte, ADN acusaba a sus adversarios tildándolos de “comunistas”, sirviéndose de la presencia del PCB en la UDP y del maoísta PCML en la alianza encabezada por el MNR.

Esta línea fue importante pero nunca se convirtió en la rígida frontera que separó, por ejemplo, al sistema partidario chileno en dos bloques. Esa trayectoria divergente se explica porque en Bolivia la fase militar no fue homogénea, la presencia de políticos civiles fue común en los gabinetes y el Gobierno militar de Banzer trabajó durante casi la mitad de su existencia con los dos partidos más grandes del período precedente (MNR y FSB). Asimismo, el nivel de represión más bajo evitó que los enfrentamientos posteriores tengan en la dictadura un ineludible punto de debate, por una duración menor y finalmente porque si bien ADN reivindicaba la acción de Banzer, de entrada aceptó el cuadro democrático e insistió en que el golpe de Estado depuso a otro gobierno de facto y lo justificaba en la extrema polarización de aquella época.

Para los electores, el escenario político se armaba de izquierda a derecha. En el primer polo, se encontraba el PS-1 o algunas fuerzas marxistas minoritarias de la UDP; en el otro polo, ADN y, aún más a la derecha, FSB, en una posición ya secundaria. Entre ambos polos figuraban la UDP, a la izquierda, ensamblado con tres piezas centrales: el MNRI, el MIR y el PCB; y el MNR, juzgado más conservador pero con una historia impregnada por la gesta revolucionaria de 1952 y capaz de aliarse con organizaciones reputadas progresistas, como los demócrata cristianos o los maoístas.

En este espacio central, las fronteras carecían de rigidez, en particular en la familia movimientista: salvo líderes personalmente comprometidos con Siles Zuazo o con Paz Estenssoro, el resto se encontraba tan cómodo en el MNRI, eje de la UDP, como en el MNR. Tampoco era seguro que esa familia tuviese que permanecer separada, en un duelo fratricida: en 1978 el MIR resignó su aspiración vicepresidencial para evitar la reunificación movimientista que hubiese dejado al resto de partidos sin opciones ante un binomio Siles-Paz Zamora (del Granado 1983). Para los otros partidos, la situación no era muy distinta: se encontraban predispuestos a participar en alguna de las dos grandes alianzas que se perfilaban y el destino de las negociaciones dependía en buena medida de los espacios conseguidos en las listas parlamentarias. Sin embargo, cerradas las alianzas, fue intensa la violencia verbal del combate entre dos favoritos, la UDP y el MNR.

La polarización le pasó una factura elevada a la naciente democracia. En 1979 triunfó Siles Zuazo de la UDP sin la mayoría absoluta exigida por la Constitución, por lo tanto se requería la decisión congresal, que debía elegir al presidente entre los tres candidatos más votados. En el Congreso, la UDP carecía de la mayoría, inclusive contaba con menos representantes que el MNR, ganador en la mayoría de los departamentos, aunque tampoco superaba el umbral de la mayoría parlamentaria. La UDP y el MNR se enfrascaron en una dura contienda por la presidencia. Para la UDP, la ecuación resultaba políticamente imposible: si no obtenía el desistimiento de su principal contrincante, el MNR, requería el apoyo de los otros partidos, lo que implicaba reunir al PS-1 y sobre todo a ADN. El MNR tenía tres opciones: recibir el respaldo de la UDP, lograr el apoyo de dos partidos menores (la FSB y el PS-1, y éste definitivamente no concebía tal alianza) o contar con los votos de ADN. No consiguió ninguno de los pactos.

En el triángulo, ADN poseía la llave para la presidencia en caso de desacuerdo entre los dos primeros. Empero, ninguno de éstos se aproximó a la estigmatizada formación de Banzer, ni la izquierda que consideraba que la separaban “ríos de sangre” ni el MNR. Por su parte, ADN dejó naufragar ese retorno a la democracia que mejoraba implícitamente la imagen de Banzer que reivindicaba su gobierno con el eslogan “orden, paz y trabajo”. La solución encontrada, la elección del presidente del Senado W. Guevara como presidente interino por un año con la misión de organizar nuevos comicios, sólo acentuó la inestabilidad política e impidió afianzar el régimen democrático (cf. Contexto en el subtítulo “El retorno a la democracia y el difícil acomodo de las nuevas piezas del sistema partidario (1978-1985)”).

El aislamiento de ADN se prolongó hasta 1985. En esa oportunidad, en medio de la crisis económica, Banzer se impuso, pero sin la mayoría absoluta. El ganador comprobó cómo en el Parlamento, el MNR lograba con poco esfuerzo y sin mayores contrapartidas el respaldo de las organizaciones de izquierda para elegir a Paz Estenssoro como presidente de la República. ADN permanecía como el polo con el cual no eran posibles alianzas; fue la última vez. Para salir de la espiral inflacionaria, el MNR aplicó un rígido plan de liberalización económica, rechazado por la izquierda, y sostenido por ADN, que suscribió el “pacto por la democracia” que ofreció una sólida y permanente mayoría parlamentaria al MNR. Eran los primeros pasos de una reconfiguración del escenario partidario y más allá, de las condiciones del juego político, institucional, económico y social.

Empero, detrás de los antagonismos partidarios, dominaban referencias ideológicas comunes. Para el grueso de los electores y para la mayoría de los partidos, la legitimidad política provenía de la adhesión a las creencias del nacionalismo revolucionario (Zavaleta 1983: 11-59), fundadas en la necesidad un papel activo del Estado en asuntos socioeconómicos, en especial en la industrialización; el reforzamiento de la nación homogénea alrededor del mestizaje y del uso del español; la integración de los sectores populares en el juego sociopolítico bajo la conducción del Estado; el apuntalamiento de una “burguesía nacional”. Existían matices según los partidos y los líderes, pero en un cuerpo común de creencias.

Estas convicciones compartidas se extendían de la derecha hasta amplias franjas de la izquierda. ADN tenía como principal carta de presentación el

gobierno de Banzer, que extendió el papel del Estado al mismo tiempo que brindó facilidades a los sectores empresariales. La retórica del nacionalismo revolucionario en su vertiente desarrollista fue la tónica de su régimen, aunque perdió la relación con las clases populares (Peñaranda 2004). La adhesión al nacionalismo revolucionario es evidente en los casos del MNRI y del MNR. La fuerza de atracción política y electoral de esta corriente se impuso incluso a formaciones que en su nacimiento pretendieron superarla: el MIR revisó sus planteamientos más socialista para realizar el “entronque histórico” con la Revolución de 1952. El katarismo moderado o los comunistas, aún cuando reivindicasen ideologías que los ubicaban lejos de esa matriz, se acoplaron a coaliciones dirigidas por movimientistas para no quedar marginalizados. Pocas organizaciones se situaban fuera de ese horizonte ideológico: fue el caso del cuerpo central del trotskismo o del MITKA, cuya lectura basada en un antagonismo irreductible entre el mundo indígena y otro de origen europeo, desafiaba los postulados básicos del nacionalismo revolucionario. Ninguno de esos partidos logró más del 2% de los sufragios.

El sistema partidario entre 1985 y 2005: el éxito y el fracaso de la construcción de un sistema de pluralismo moderado

Contexto

Desde el retorno a la democracia, las evoluciones políticas, sociales y económicas se sucedieron a un ritmo vertiginoso. Tras el fracaso del primer gobierno democrático, dirigido por la UDP, la elección de 1985 dio una amplia victoria a la oposición. Por primera vez en la historia, el oficialismo traspasaba el Gobierno a la oposición de forma pacífica, como resultado de una elección.

En su cuarto y último Gobierno, Paz Estenssoro aplicó un severo, a la vez que exitoso, plan de control de la inflación que, además, y, sobre todo, constituyó la base para un profundo rediseño del Estado. Esos lineamientos se impusieron durante aproximadamente dos décadas. En efecto, durante su administración y en la de sus sucesores, se perfiló un consenso alrededor de cuatro ejes: democracia representativa con un lugar decisivo para los partidos y las instituciones, economía de mercado con un papel

importante de la empresa privada, descentralización del Estado y multiculturalismo moderado.

En política se abandonó la visión de la democracia cultivada por la Revolución de 1952, que la definía por la orientación de las políticas públicas: cuánto más favorables para los sectores populares o para el fortalecimiento del Estado, más democrático era considerado un Gobierno, con prescindencia de criterios ligados al ejercicio de las libertades o al respeto del voto. Al finalizar el siglo XX, la democracia se concibió como un conjunto de reglas para la alternancia pacífica en el poder, más allá del carácter de las medidas que adoptase un Gobierno, al aceptar que valores igualmente deseables puedan contraponerse. La limpieza de los comicios se convirtió en una prioridad y, como en el resto de América Latina, mejoró la calidad, la transparencia y la eficiencia de las elecciones (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización de los Estados Americanos 2010: 65). De manera más general, la construcción de instituciones confiables se convirtió en una prioridad. Esa concepción, dominante después del derrumbe del sistema soviético, exigía reglas equitativas para todos los actores, árbitros encargados de hacerlas cumplir, derechos y garantías individuales respetados. Por lo tanto, la democracia se entendía, sobre todo, en términos electorales: existía en la medida que hubiese elecciones regulares, limpias, competitivas, reflejo de las otras condiciones indispensables de un régimen representativo, como la libertad de asociación, de expresión, la inclusión de todos los adultos, la separación y equilibrio de poderes (Dahl 1998). En consonancia con esa filosofía, se hizo un esfuerzo por construir un sistema de partidos competitivo y ordenado.

En economía, se redujo la participación del Estado, en consonancia con el nuevo vigor del liberalismo en los países desarrollados y en América Latina. En los años noventa, se transfirieron al sector privado las compañías estatales, incluidas las más grandes bajo una modalidad de “capitalización” en la cual el Estado conservó la mitad de la propiedad de las empresas. Desligado de la producción y los servicios, el Estado adquirió un papel regulador.

La desconfianza con el Estado central también pasó por una importante descentralización, que invirtió la tendencia centralizadora de la Revolución de 1952. Con la Ley de Participación Popular (1994), se transfirieron recursos y competencias hacia los municipios, completando el paso político pre-

vio, la elección de alcaldes con sufragio universal. El propósito era fortalecer un nivel juzgado próximo a los intereses y preocupaciones de los ciudadanos, más efectivo para invertir los fondos públicos, afianzar la presencia estatal en todo el territorio. Sus efectos políticos fueron importantes para el surgimiento de nuevos liderazgos.

Por último, se abandonó el ideal de la nación homogénea de mestizos exaltada por la Revolución de 1952. Ese proyecto fue reemplazado por la proclamación del carácter multicultural del país que valoró la diversidad de culturas, replanteó el modelo educativo, reconoció territorios indígenas.

Estas líneas de consenso fueron aplicadas por los partidos que dominaron la escena a lo largo de estas dos décadas. El MNR tuvo tres administraciones, la de Paz Estenssoro (1985-1989), la primera de Sánchez de Lozada (1993-1997) y la segunda, terminada abruptamente (2002-2003). El MIR encabezó el gobierno en una oportunidad, con su líder Paz Zamora (1989-1993), al igual que ADN, cuya gestión fue conducida primero por Banzer y luego por su vicepresidente Jorge Quiroga (1997-2002).

El intento de construir un sistema de partidos competitivo e institucionalizado y el nacimiento de la tercera generación de partidos

El sistema partidario de 1978-1985 no fue, en un sentido estricto, concebido racionalmente sino que se desarrolló al calor de los acontecimientos. En efecto, apenas el Gobierno de Banzer convocó a la presidencial de 1978, quedó desbordado, obligado a proceder a una liberalización completa, mientras que el organismo electoral recibía decenas de demandas de reconocimiento de partidos sin un marco de reglas preciso y con el reto de preparar una elección luego de más de una década sin procesos electorales.

En la fase que abre la presidencial de 1985, en particular durante la última década del siglo XX, los actores políticos procuraron diseñar un sistema partidario competitivo, institucionalizado, ordenado, y en la medida de lo posible, moderado. Se convirtió a los partidos en los actores centrales de la política, encargados de canalizar las demandas ciudadanas, agregar distintos intereses colectivos, representar a la ciudadanía, con democracia interna y transparentes. Las fuerzas políticas clave del período previo perdieron su papel: se relegó a las Fuerzas Armadas a su función institucional

y los sindicatos, debilitados después del cierre de las minas públicas, fueron desplazadas a la esfera social.

Esta construcción no debe ser vista de manera aislada, sino integrada en un conjunto de reformas que apuntó a afianzar las instituciones, tradicionalmente frágiles en el país, y asegurar mejor los equilibrios y separación de poderes. El proceso se inició tímidamente en la gestión de Paz Estenssoro y alcanzó su cúspide durante el Gobierno de Paz Zamora, que en dos oportunidades, en 1991 y en 1992, consiguió que los partidos del oficialismo y de la oposición acordasen una ambiciosa agenda que contemplaba, entre otros aspectos, modificar la Constitución, reformar la administración de justicia, iniciar una reforma educativa, aprobar una ley de partidos, organizar una Corte Nacional Electoral (CNE) auténticamente imparcial, independiente de los intereses partidarios, capaz de velar por el respeto del voto ciudadano. Se trató de un acuerdo “trascendental puesto que por primera vez los partidos políticos arribaron a un consenso amplio sobre la redefinición de las reglas claves del juego político” (Mayorga 1993: 51). El pacto se convirtió en la hoja de ruta de la reforma política durante una década pues la mayoría de los puntos consensuados se ejecutaron a lo largo de cuatro presidencias consecutivas, manteniendo el entendimiento entre gobernantes y opositores: las de Paz Zamora, Sánchez de Lozada y Banzer-Quiroga.

Uno de los últimos acuerdos cumplidos, luego de negociaciones prolongadas, fue la promulgación de la Ley de Partidos Políticos en 1999, destinada a fortalecer el sistema de partidos y a las mismas organizaciones. La norma sistematizó disposiciones dispersas y añadió nuevas reglas, inscritas en una tendencia continental que apuntó a regular la vida partidaria, financiar públicamente la actividad partidaria y controlar el impacto del dinero en la política, uno de los asuntos complejos para las democracias contemporáneas.

Componente decisivo fue la subvención pública para los partidos, destinada a asegurarles una existencia regular, más allá de la época electoral, facilitarles el funcionamiento de una estructura mínima y ahorrar la tentación de la búsqueda de recursos ilícitos o ilegales. A pesar de su impopularidad en la sociedad, fue considerada ni más ni menos una prueba del “nivel de modernidad del Estado, [...] una sobreguarda para el proceso democrático” que permitiría a los partidos “manejarse con transparencia y sin condicionamientos económicos que pudieran hacer peligrar la gobernabilidad del país

y también la pervivencia misma del Estado” (CNE 1997: 49). En contrapartida, la CNE recibió los mecanismos para fiscalizar el manejo de los recursos estatales y privados recibidos por las organizaciones.

Se fijaron reglas para evitar la multiplicación de las organizaciones. Se exigieron firmas equivalentes al 2% de votos emitidos en la última elección como requisito central del otorgamiento de la personalidad jurídica y se sometió a los partidos existentes a este trámite. Formaciones históricas pero ya desprovistas de relevancia no pasaron la prueba: el PCB, la FSB, el MRTKL, entre otros, sucumbieron ante la nueva norma. Para conservar su personalidad, un partido debía superar el umbral del 3% de votos válidos, barrera que también servía para acceder a los escaños parlamentarios plurinominales. El impacto de la norma fue evidente, como prueba el cuadro 1.

Cuadro 1
Cantidad de partidos reconocidos, participantes y cancelados,
presidenciales 1979- 2005, Bolivia

Elección	1979	2002	2005
Partidos reconocidos	53	23	16
Partidos que anunciaron su participación	No aplica	20	11
Partidos participantes	24	14	9
Candidaturas presidenciales	8	11	8
Partidos cancelados después de la elección	0	4	4
Partidos vigentes después de la elección	53	19	12

El poder y sobre todo la discrecionalidad de las jefaturas nacionales fueron reducidos, en las normas y en los hechos. Se exigió que los partidos tengan estatutos y se ciñan a reglas de democracia interna, con mecanismos de elección de sus dirigentes. En una perspectiva comparada, las normas de la estructura interna de los partidos pudieron catalogarse como “muy reguladas” (Zovatto 2008: 64). Se otorgó a los militantes el “recurso de queja” ante la CNE en caso de violación a sus derechos. La creación de las diputaciones uninominales buscó mejorar la representatividad de los partidos, estrechar los vínculos entre los candidatos y los votantes, reforzar la imagen del Parlamento, y al mismo tiempo amplió la autonomía de los parlamentarios frente a las direcciones nacionales. En la misma dirección jugó la elección municipal, sobre todo después de la Participación Popular: los alcaldes más populares, en especial de las ciudades grandes, construyeron un capital

político propio que les sirvió para ganar márgenes de acción en la estructura partidaria. Utilizaron esa popularidad para mejorar su posición en la organización, e incluso cambiar de partido en caso de fricciones con la jefatura y hasta fundar su propio partido.

El sistema de partidos regido por la nueva ley reunía a partidos de la primera generación, como el MNR, y de la segunda, en particular el MIR y ADN. Estas organizaciones remodelaron la sociedad y el Estado, alejándose de sus líneas anteriores. El MNR rompió con el nacionalismo revolucionario para identificarse con un proyecto liberal, favorable al sector empresarial, la regulación más que la planificación económica, los equilibrios de poderes más que la concentración. En el trayecto superó uno de los retos más difíciles de los partidos bolivianos: reemplazar el liderazgo de su jefe y fundador, Paz Estenssoro, por el de Sánchez de Lozada, uno de los conductores del viraje liberal. ADN, siempre bajo la conducción de Banzer, se desligó del capitalismo de Estado para impulsar igualmente una corriente liberal. Por último, el MIR continuó con su muda ideológica: a finales de la década de 1980 insistió en el componente social dentro de la economía de mercado.

El sistema también acogió a la tercera generación de partidos del siglo XX, surgida desde finales de los ochenta. Su rasgo compartido fue inscribir su acción exclusivamente en el marco democrático y electoral, lo que rompía con el pasado pero se inscribía en la evolución nacional y el escenario mundial: desde 1989 no había modelo alternativo a la democracia y América Latina se esforzó para apartarse de su tradición golpista. Nació como respuesta a dos de las transformaciones impulsadas desde 1985: el predominio de la economía liberal y la descentralización del Estado.

Dos alas se distinguen. Frente al repliegue del Estado y los costos sociales del ajuste liberal, se plantó la primera corriente, con Conciencia de Patria (CONDEPA) de Carlos Palenque y Unidad Cívica de Solidaridad (UCS) de Max Fernández como sus principales exponentes (Mayorga 2002). No se acercaron a los sectores populares con propuestas de refundación de la sociedad sino con la expresión de la solidaridad: moral y cotidiana en el caso de Palenque, conductor de un programa radial y televisivo abierto a una participación masiva del público, en especial de las categorías más desfavorecidas; económica, con la construcción de obras colectivas en el caso de Fernández,

dueño de la mayor fábrica de cerveza del país. Ambos ofrecieron paliativos puntuales para superar dificultades urgentes.

Por su parte, la descentralización del Estado introdujo una novedad: la organización de partidos desde la arena local. Hasta la última década del siglo XX, ningún liderazgo nacional provino del terreno municipal o departamental, lo que se explicó por los limitados recursos y atribuciones de las alcaldías o las prefecturas y la ausencia de la legitimidad democrática que otorga el voto. En cambio, cuando los municipios recibieron fondos, adquirieron nuevas competencias y tuvieron sus autoridades elegidas por sufragio universal, la figura cambió: los alcaldes exitosos de las ciudades grandes se proyectaron hacia la competencia nacional o dirigentes nacionales pasaron por una gestión municipal para reaparecer fortalecidos en el campo nacional o con mayor autonomía con respecto a las direcciones centrales de sus partidos. Los ejemplos más importantes corresponden a Nueva Fuerza Republicana (NFR), el partido fundado por el alcalde de Cochabamba Manfred Reyes Villa (Mayorga 1997), y el Movimiento Sin Miedo (MSM) por el alcalde de La Paz, Juan del Granado. El movimiento se acentuó en los primeros años del siglo XXI.

Por último, si se deja de lado el origen formal del partido, escisión del tronco falangista, el MAS, como expresión del movimiento cocalero y del campesinado de Cochabamba, cabalga sobre ambos movimientos. Denunció el imperialismo, el capitalismo, las orientaciones liberales y construyó su poder desde los ambientes locales: en simbiosis con los sindicatos campesinos ganó desde 1995 las alcaldías rurales de Cochabamba (Calla y Calla 1996: 42-49) y a partir de 1997 las diputaciones uninominales. Muchos de sus cuadros medios que alcanzaron el Parlamento contaron con experiencias vinculadas a la descentralización municipal, ejerciendo como alcaldes, concejales o integrando las organizaciones territoriales de base (Zuazo 2009).

Si las dos primeras generaciones se preguntaron cómo cambiar una situación estabilizada aunque sometida a tensiones (la sociedad liberal o la post-revolucionaria), la tercera reaccionó ante un cuadro en movimiento permanente, que no había asentado todos sus elementos y en la cual la iniciativa pertenecía a los promotores del cambio, ¿que eran los partidos acusados de ser “tradicionales”? Por lo tanto, les costó definir si debían proponer el

cambio de un modelo aún en construcción o sugerir cambios en el modelo. Sus ideas y sus prácticas reflejaron esa hesitación.

Un sistema multipartidario competitivo, centrípeto y de voto disperso

El sistema partidario desarrollado a partir de 1985 y durante dos décadas, tuvo características singulares en la historia. Nunca antes, por un espacio tan prolongado, el país conoció un régimen multipartidario competitivo, centrípeto y de voto fragmentado.

El sistema partidario fue a la vez producto y generador de un espacio competitivo sin precedentes. Como se señaló, partidos oficialistas y opositores se esforzaron por definir de manera conjunta reglas equitativas y construyeron un árbitro independiente para la competencia. Las elecciones dejaron de celebrarse bajo la sombra del fraude o de la sospecha, se amoldaron al principio de la certeza de las reglas y la incertidumbre de los resultados. Cada elección se encontraba abierta y la sucesión de comicios transparentes marcó un importante avance en la historia política boliviana.

El sistema partidario desarrolló una lógica moderada y centrípeto en lugar de tendencias polarizadoras, fruto de al menos dos factores: uno ligado con las políticas públicas, otro con las relaciones partidarias. Las políticas económicas liberales contaron con el impulso o el aval del MNR, ADN y MIR, primeros en los comicios de 1985 y 1989, concentrando más del 70% de los sufragios. Eso definió un centro político: el rechazo frontal a esa política implicaba resignarse a un marginamiento en el proceso de rediseño del Estado y de la sociedad. Las líneas previas de organización de la vida política quedaron, de golpe, obsoletas: las actitudes ante la Revolución de 1952 o la posición frente a los regímenes militares. En consecuencia, las relaciones partidarias cambiaron, en especial con respecto a ADN, que rompió su aislamiento luego de aceptar en 1985 la decisión congresal de privarle de la Presidencia a pesar de su triunfo electoral y colaborar con el gobierno del MNR.

En este nuevo centro, las relaciones entre los tres partidos más apoyados se encontraban abiertas en el sentido de que cualquier alianza ingresaba en el horizonte de las posibilidades, algo que no sucedió en la transición. La presidencial de 1989 lo ilustró. Después de un ajustado resultado entre los candidatos del MNR, ADN y MIR, le correspondió nuevamente al Congreso elegir al Presidente. La única manera de lograrlo era mediante un pacto

que uniese a dos de los tres ¡y todas las combinaciones parecían posibles! La alianza MNR-ADN hubiese continuado el pacto que ejecutó el ajuste liberal, una MNR-MIR habría parecido un giro social dentro del esquema liberal; finalmente se produjo la menos esperada, MIR-ADN. El pacto sorprendió a la sociedad pues no respetaba las antiguas líneas de conflicto y pasaba por encima del MNR, que parecía el pivote de cualquier coalición pues en el imaginario del electorado ocupaba la casilla del medio, teniendo a su izquierda al MIR y a su derecha a ADN; pero la alianza se comprende en la lógica descrita arriba. A partir de ese momento, en ese centro, cualquier compromiso podía darse: de hecho, entre 1985-2003, se formaron coaliciones gubernamentales MNR-ADN, ADN-MIR y MNR-MIR. Empero, la presidencial de 1989 tendió a dejar la sensación de dos bloques en este centro político, por un lado MIR-ADN, por el otro el MNR.

El estilo de coaliciones del MNR, MIR, ADN se impuso a las otras organizaciones. Estos partidos que ocupaban sistemáticamente los primeros lugares (el MNR y ADN se alternaron en el primer y segundo sitio entre 1985-1997) eran criticados con virulencia por los partidos de la tercera generación; pero luego de la campaña, las nuevas organizaciones terminaban plegándose al ejercicio de conformar coaliciones y acceder así a espacios de poder que, de otra manera, parecían vedados. El primero en ceder fue UCS, que apoyó a Sánchez de Lozada en 1993, luego a Banzer en 1997 y otra vez a Sánchez de Lozada en 2002. CONDEPA recién compartió responsabilidades gubernamentales con Banzer en 1997. NFR, por su parte, acompañó a ADN en 1997 y se adscribió al pacto con Sánchez de Lozada en su segunda y última presidencia. La atracción jugó igualmente en dirección de franjas de la izquierda que, al principio, condenaron el liberalismo y luego decidieron aportarle correctivos sociales: emblemático fue el apoyo del Movimiento Bolivia Libre (MBL) a las dos gestiones de Sánchez de Lozada. El katarismo moderado se incorporó cuando el líder del MRTKL Víctor H. Cárdenas acompañó como vicepresidente la fórmula de Sánchez de Lozada en 1993 (Albó 1993).

Los gobiernos de coalición rompieron con la tradición de gobiernos monocolores, característicos de la fase conservadora, liberal, republicana o movimientista, e imprimieron el sello de la “democracia pactada” boliviana (Mayorga 1993). Ese mismo esquema se reprodujo en los gobiernos

municipales, que tuvieron hasta la aprobación de la Constitución de 2009 un evidente rasgo parlamentario y cuyas coaliciones gobernantes tendían a reproducir la alianza gubernamental nacional (Rojas 1998). Estos gobiernos compartidos entre varios partidos representaron la respuesta al final del secular bipartidismo a la boliviana, controlado por un partido hegemónico.

Los comicios de 1979-1980 constituyeron un punto de inflexión entre un largo período de voto concentrado, un bajo número efectivo de partidos en el campo electoral y aún más restringido en el espacio parlamentario, y una fase que empieza en 1985 en la cual el voto se fragmenta y en ese proceso se amplía el número efectivo de partidos como se comprobó en el gráfico 2.

Se produjo una evolución paradójica. Durante la transición hubo mucho más partidos y más candidatos (de 1979 a 1985 hubo, en promedio, 13 candidaturas) pero el voto se concentraba en las dos o tres fuerzas más votadas. En la etapa siguiente, disminuyó el número de partidos y candidatos (en la etapa 1989-2005, 10,6 candidatos en promedio) pero el sufragio se fragmentó. A partir de 1989, fue común que los vencedores oscilaran entre el 20% y el 25% de los votos, rango en el cual se ganaron los comicios de 1989, 1997 y 2002, cuando el promedio del período 1979-1985 giró alrededor del 35%. La dispersión del voto fue evidente en los escrutinios nacionales, y algo más pronunciada en los municipales (al menos en el consolidado nacional de votos, pues en cada municipio el voto podía concentrarse de manera significativa detrás del vencedor).

La fragmentación constituyó una evolución importante. Los años revolucionarios concentraron el voto detrás del MNR, y en el retorno a la democracia este partido aún dominaba, tanto por la legitimidad de sus ideas como por la influencia de sus líderes. En la presidencial de 1979, el MNR triunfó en siete de los nueve departamentos, en tres con mayoría absoluta. Pese a ello, resulta imposible conocer el nivel exacto del movimientismo a fines de los años 1970 pues Paz Estenssoro y Siles Zuazo, sus dos principales líderes, encabezaron organizaciones rivales. Con todo, juntos bordearon el 70% de los sufragios. La fragmentación del aparato del MNR precedió la fragmentación del voto.

A pesar de ese resultado, ya estaban algunas de las bases de la dispersión, que en este caso, implicaba el resquebrajamiento del voto por las corrientes del MNR (Romero Ballivián 2012). La primera fue el reemplazo generacio-

nal. La red de lealtades construida por el MNR se agotó a medida que las generaciones beneficiadas con la Revolución se retiraron y las reemplazaron otras sin los mismos vínculos afectivos con el MNR.

La segunda es el desarrollo de corrientes partidarias que sólo pudieron nacer gracias al voto universal. Bolivia no escapó a una tendencia visible en muchos países cuando se extiende el derecho al voto: la aparición de partidos que desean representar fielmente los intereses de los beneficiados con el sufragio y el debilitamiento de las organizaciones anteriores. El proceso toma tiempo, necesita el sentimiento de que el nuevo emprendimiento tiene sentido, que hay una cierta fisura entre el partido que amplió el voto y los intereses del sector o una distancia entre las características socioeconómicas de los cuadros partidarios y de los nuevos votantes. Esta evolución ocurrió en Europa con el desplazamiento de los liberales por parte de los socialistas, gracias al voto obrero (Duverger 1992). En el país, estas evoluciones convergieron en los jóvenes campesinos del Altiplano, que no conocieron el régimen precedente a la reforma agraria. Mejor formados, más dinámicos, más autónomos, desplazaron a los caciques ligados al MNR, rompieron con este partido que ofreció el voto pero limitadas oportunidades de ejercer cargos de responsabilidad ejecutiva o legislativa. Este movimiento, vivero del katarismo, se desarrolló en el Altiplano de La Paz desde fines de la década de 1960: si bien la votación para sus candidaturas permaneció bajo en la transición, marcó la primera ruptura entre un significativo sector popular y el MNR. Un proceso similar ocurrió en las minas del norte potosino y en centros industriales urbanos, donde la candidatura de Paz Estenssoro se vio minada por el activismo de la izquierda.

Por último, la fragmentación del voto se acentuó con la aplicación de las políticas económicas liberales. Pese a la reanudación del crecimiento económico, la reducción de la pobreza fue lenta: la población pobre pasó del 85,5% en 1976 al 70,9% en 1992 y al 58,6% en 2001 (Instituto Nacional de Estadísticas 2002: 6). La desigualdad permaneció alta, entre las peores de América Latina. Los votantes desfavorecidos expresaron su descontento. En 1985, Paz Estenssoro decretó un severo plan para frenar la inflación, que distanció a franjas populares, en especial rurales de pequeña propiedad. Esta dinámica se reprodujo con los gobiernos siguientes, dirigidos por el MIR, el MNR en dos oportunidades y ADN. Cada vez que un partido ejerció el

gobierno no satisfizo las expectativas de mejoría social y sufrió el alejamiento de electores de escasos recursos, al punto de no reencontrar más el nivel con el cual accedió al poder. Ciudadinos de barrios periféricos, campesinos de parcelas y mineros dejaron de confiar en esos partidos. De 1985 a 2002, el MNR, ADN y MIR cayeron del 73,2% al 42,1%. Las pérdidas fueron menores en Tarija, Beni y Pando, aunque los niveles de partida eran muy elevados, limitadas en Chuquisaca; importantes en Santa Cruz, arrastradas por los anillos periféricos, pobres y de inmigrantes de la capital y las regiones de colonización; significativas en Cochabamba, La Paz, Oruro y Potosí.

Ello produjo tres efectos. Primero, la progresiva desaparición del voto concentrado detrás del MNR que caracterizó, de una u otra manera, incluso las elecciones de la transición. Después, las organizaciones que dirigieron los gobiernos (MNR, ADN, MIR) perdieron su capacidad para reunir a la mayoría del electorado. Finalmente, los nuevos partidos como CONDEPA o UCS canalizaron el descontento de los sectores que no veían los beneficios de la economía de libre mercado.

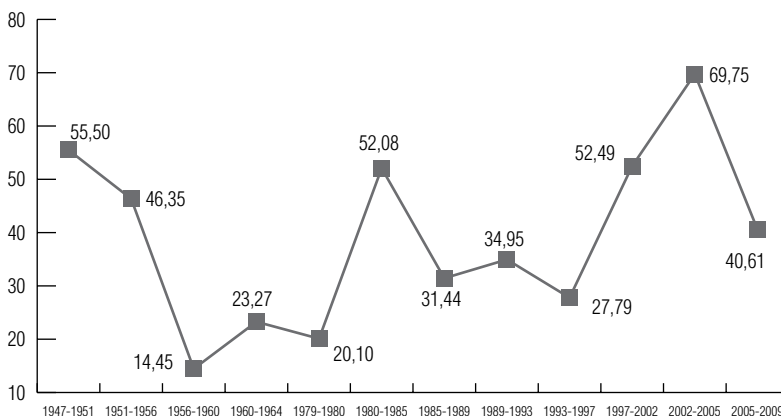
Ambos partidos se dirigieron a categorías poco consideradas en sus especificidades por las organizaciones ya existentes. CONDEPA estableció una relación singular con los inmigrantes rurales recientemente asentados en La Paz o El Alto y con comerciantes informales, grupos relativamente recientes, desconocidos en la década de 1950, cuando la estructura socioeconómica del país era poco compleja, o secundarios en los años 1970, cuando la izquierda buscó ser portavoz de grupos populares bien estructurados, como el proletariado sindicalizado. En ese sentido, la fragmentación del voto reflejó la diversificación social y económica del país. El proceso se dio sobre todo en las ciudades, pero también hubo ejemplos rurales, como la extensión de un sólido grupo de campesinos cocaleros en el trópico cochabambino cuyas prioridades y preocupaciones tenían pocos equivalentes en el resto del movimiento campesino. Desde ese núcleo se forjó la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP), que al no lograr el reconocimiento para su sigla terminó dando consistencia al MAS.

La representación proporcional no fue ajena a estos resultados, con su tolerancia a la creación de nuevos partidos, que pueden desarrollarse a partir de bases modestas: el MAS pasó de menos del 5% en 1997 (cuando integraba la Izquierda Unida) a aproximadamente un 20% en 2002 y a la mayo-

ría absoluta en 2005. Tampoco penaliza la división de las organizaciones: del MIR se escindió el MBL, que a su vez sufrió el desgajamiento del MSM; luego se desprendieron el PP y UN.

La fragmentación no fue sinónimo de volatilidad. Incluso, el final del siglo XX corresponde a un período de volatilidad limitada, en comparación con los bruscos desplazamientos observados alrededor de la víspera de la Revolución de 1952, el desgarró de la UDP y el desplome del sistema partidario a partir de los primeros años del siglo XXI. El gráfico 3 presenta la evolución de la electoral volatilidad agregada.

Gráfico 3
Volatilidad electoral agregada, elecciones presidenciales 1947-2009, Bolivia



En efecto, desde finales de los años ochenta y durante algo más de una década el sistema partidario boliviano pareció estabilizarse alrededor de una triada compuesta por el MNR, ADN y MIR, disputándose la victoria, alternando en la Presidencia y dirigiendo las coaliciones gubernamentales, flanqueados por CONDEPA y UCS, partidos que parecían desprovistos de perspectivas de ganar pero sí ascendían paulatinamente gracias al voto popular y terminaban integrando las coaliciones. Otros partidos tenían una presencia electoral regular, como el MBL, pero en pisos electorales menores. En ese sistema, las redistribuciones de la votación tendían a darse con cierta parsimonia, las evoluciones tenían pendientes moderadas

al alza o a la baja: sólo a modo de ejemplo, CONDEPA creció del 12,2% en 1989 al 14,2% en 1993 y al 17,1% en 1997 en tanto que el MIR pasaba del 10,1% en su debut autónomo en 1985 al 21,8% en 1989 para quedar en el 16,7% en 1997 (en 1993 se presentó coaligado con ADN) y el 16,3% en 2002. Ese juego contenido se sacudió a principios del siglo XXI, con cambios electorales bruscos que precipitaron la transformación del sistema partidario.

El sistema partidario a partir de 2005: el colapso de un sistema y la emergencia de un partido predominante

Contexto

El período que se abre en 2005 se caracteriza por el colapso del sistema de partidos moderado y centrípeto, sobre cuyas ruinas emergió predominante el MAS. El cambio no fue aislado, se inscribió en una dinámica en la cual se cuestionaron los consensos precedentes: la democracia representativa y procedimental, la economía de mercado, el multiculturalismo moderado. Si bien existen razones específicas para el derrumbe partidista en Bolivia, es igualmente importante anotar que evoluciones próximas sucedieron en otros países andinos, en especial Ecuador y Venezuela.

El quiebre de 2005 vino antecedido por un deterioro de al menos un lustro. En 2000 Bolivia sintió el impacto de la crisis económica regional que contrajo los niveles de crecimiento. La legitimidad de la economía de mercado, sustentada en sus rendimientos, quedó cuestionada a raíz de unos años de crecimiento bajo e incluso de retroceso en el ingreso *per cápita* del PIB. Cuando cambiaron los vientos, la arraigada preferencia de los bolivianos por el Estado protector, controlador de los recursos estratégicos, retornó rápido y con fuerza a la superficie (Molina 2006: 42-43). Además, por primera vez desde que aplicó las medidas liberales, el Estado quedó acorralado por los movimientos sociales de protesta y por conflictos cada vez más numerosos, violentos y críticos con la orientación del Estado (Laserna 2004: 43-47). Por último, el armazón político se debilitó, con el aumento de críticas al sistema de partidos, por razones económicas ligadas con la atonía del crecimiento y la persistencia de las desigualdades, y polí-

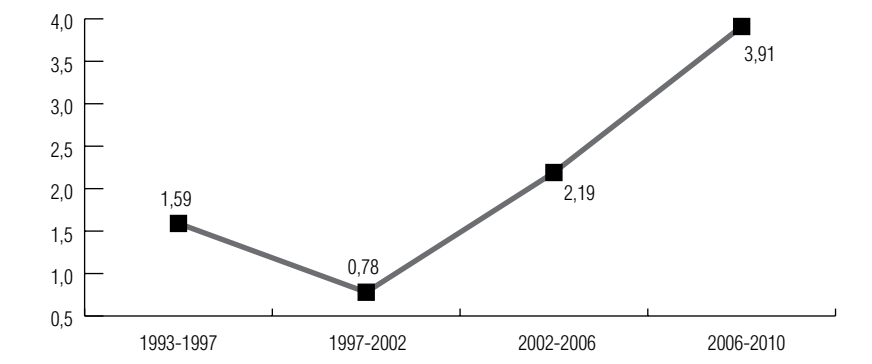
ticas, vinculadas con una pérdida de confianza en los actores. El apoyo y la satisfacción con la democracia tocaron sus puntos más bajos: por ejemplo en 2004, los valores respectivos se establecieron en un 45% y un 16%, cuando la media boliviana en el período 1995-2010 fue del 60% y el 30% (Latinobarómetro 2010: 43-47).

La presidencial de 2002 reflejó esa tensión (Fundemos 2002, Borth y Chávez 2003). Los votantes se dividieron en dos segmentos de peso equivalente: los satisfechos con el balance de las políticas públicas de los quince años previos, agrupados detrás del MNR, MIR y ADN, incluyendo segmentos del electorado de NFR, y los descontentos, que votaron por el MAS, el indigenista Movimiento Indigenista Pachacuti (MIP), en parte por NFR, además de organizaciones pequeñas. Ganó el MNR pero el dinamismo quedó del lado del inesperado segundo, el MAS, dirigido por Morales, el líder de los cocaleros. Este dirigente aprovechó el descrédito de UCS y el vacío dejado por CONDEPA, incapaz de reemplazar a su fallecido fundador Carlos Palenque, que ejercía un poder muy centralizado (Alenda 2002: 106-111), y desprestigiado por su paso por el gobierno de Banzer. Morales se colocó como el adalid del cambio del sistema político, social y económico.

Los comicios echaron por tierra los consensos dominantes desde 1985 y la segunda presidencia de Sánchez de Lozada no pudo disimular el declive de la confianza en la economía liberal y en el sistema partidario moderado y de alianzas. Se perfiló un sistema de tendencias centrífugas, con visiones antagónicas sobre la economía, la sociedad, la cultura y la política (Mayorga 2004: 27-49). El MAS no concibió su acción limitada al Congreso y en todos los temas tomó concepciones fuertemente opuestas a las del MNR. La polarización en el Congreso, reflejada en el gráfico 4³, fue sólo una faceta de un movimiento que desbordó el campo electoral y partidario para extenderse al sistema político y al conjunto de la sociedad: a principios del siglo XXI, Bolivia volvió a debatir sobre el modelo de país que deseaba ser.

3 El cuadro fue elaborado en base a los datos del Observatorio de las instituciones representativas de la Universidad de Salamanca. El índice mide las diferencias entre las posiciones ideológicas más extremas del espectro y se establece de 1 a 10.

Gráfico 4
Polarización ideológica en el Parlamento, legislaturas 1993-2006, Bolivia



Sánchez de Lozada conformó un Gobierno con el apoyo del MIR, NFR y UCS, decidido a mantener el curso liberal. Sin embargo, Presidente débil y poco popular, enfrentó problemas desde el principio, hasta que en 2003 se desencadenaron los conflictos sociales y políticos que forzaron su renuncia. Su caída resquebrajó el modelo que encarnó: supremacía de la economía de mercado con presencia de la inversión privada; democracia representativa con un papel central de partidos e instituciones, multiculturalismo moderado. El vicepresidente Carlos Mesa procuró responder a las nuevas expectativas abriéndose a la convocatoria de una Asamblea Constituyente, replantear la relación del Estado con las compañías petroleras y reconfigurar la relación del poder central con las regiones, y decidió gobernar sin partidos (Mesa 2008). Desprovisto de base propia, no resistió la presión de la calle (2005). Tras su dimisión, asumió la presidencia el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez, con la responsabilidad de organizar una elección general anticipada. La democracia sobrevivió pero se confirmó el papel de “fusible” de los presidentes en contextos de crisis (Pérez-Liñán 2009).

Al igual que los comicios de 1985, los de 2005 fueron de “realineamiento” y un punto de inflexión (Romero Ballivián 2007 a: 69-71). Por primera vez desde 1979, un partido triunfó con mayoría absoluta y conformó un gobierno monocolor. La victoria del MAS, posible gracias a la concentración del voto de insatisfacción detrás de la candidatura de Morales, le permitió plantar las bases de un país distinto al construido desde 1985. Devolvió

un papel activo al Estado en la economía mediante nacionalizaciones, la creación de empresas públicas y el achicamiento del espacio para la inversión externa y privada en términos generales. Exaltó las identidades étnicas, en particular de corte indígena, y consiguió politizarlas (Loayza 2011). En una visión próxima a la de la Revolución de 1952, concibió la democracia como expresión mayoritaria concentrada en el Ejecutivo más que como equilibrio de poderes independientes, cuidado institucional o normativo, espacio del pluralismo y disenso. La Constitución que impulsó en la Asamblea Constituyente elegida en 2006 y aprobada mediante referendo en 2009 reflejó estas tendencias y quebró el tabú de la reelección: en 2009, Morales ganó por segunda vez la presidencia, otra vez con mayoría absoluta, profundizando las líneas de su primer mandato. Pese a la amplitud de las victorias de 2005 y 2009, el programa del MAS se ejecutó en un ambiente de polarización que terminó de desencajar el sistema partidario.

El quiebre político y jurídico del sistema de partidos

La última década del siglo XX correspondió a un esfuerzo sistemático por construir un sistema de partidos competitivo, institucionalizado y, de ser posible, moderado y centrípeto. La ley de partidos aprobada en 1999 debía ser el eje de esa construcción y fue el canto de cisne. En el cambio de siglo, el interés por el sistema de partidos decayó de manera notable, se lo dejó periclitarse, cuando no se buscó directamente desmontarlo, al considerárselo culpable de numerosos vicios: deshonesto al quedar regularmente salpicado por escándalos de corrupción, excluyente al abocarse a encontrar acuerdos para distribuir cargos públicos entre sus militantes en nombre de la gobernabilidad, poco renovado por la dificultad para reemplazar los liderazgos nacionales. El sistema de partidos se quebró primero fundamentalmente de manera política, y luego jurídicamente.

La presidencial de 2002, marcada por la fatiga del sistema partidario, presagiaba un complicado gobierno para Sánchez de Lozada. Su renuncia, después de poco más de un año de gobierno, dejó en una posición crítica a los partidos que lo colaboraron y que constituían una parte amplia del sistema: el MNR, que ganó o fue segundo en todas las elecciones durante medio siglo, hasta 2002; el MIR, activo en todos los procesos desde 1979; UCS, NFR y el MBL; incluso ADN, que no integró la coalición, pareció

ideológicamente cercano al MNR, con el cual diseñó el modelo económico liberal. Por si fuese poco, los partidos quedaron debilitados en su liderazgo fue evidente para el MNR, cuya plana mayor abandonó Bolivia luego de la renuncia de Sánchez de Lozada. En los otros partidos afloraron las escisiones, fracturas, distanciamientos. Del MIR se desprendieron Unidad Nacional (UN) de Samuel Doria Medina y Plan Progreso (PP) de José Luis Paredes. En ADN, Jorge Quiroga declinó asumir la jefatura nacional, en tanto que en UCS, los hermanos Johnny y Roberto Fernández se separaron. Las bancadas parlamentarias perdieron su habitual disciplina y tendieron a manejarse al margen de las fragilizadas direcciones nacionales. Los máximos dirigentes dieron la espalda a sus partidos: en 2005, los jefes del MIR, Paz Zamora, de ADN, Quiroga y de NFR, Reyes Villa, compitieron para diferentes cargos con siglas desligadas de sus formaciones originales.

Los comicios de 2005 y 2009 ilustraron la amplitud del derrumbe político del sistema político. En 2005, estuvieron ausentes el MIR, el MBL, UCS y ADN, como nunca desde la fundación de esas organizaciones. Ello no significó el repliegue de los políticos: muchos de ellos encontraron cobijo en Podemos, coalición creada poco antes para sostener la candidatura de J. Quiroga, y que funcionó como una galaxia laxa de personalidades y grupos. Sin embargo, su presencia en las candidaturas parlamentarias perjudicó la ambición de Quiroga de encarnar la renovación e influyó en la derrota de esa alianza. En 2009, además de la ausencia de esas organizaciones, varias ya jurídicamente extinguidas luego de la fracasada participación en la Asamblea Constituyente de 2006, tampoco participó el MNR, en tanto que Podemos desapareció a pesar de haber conseguido el segundo lugar en la presidencial de 2005 y en la Asamblea Constituyente de 2006.

En el deslave que siguió a la renuncia de Sánchez de Lozada, sólo resistió el MAS. Desde 2002, Morales se colocó en una posición clave en el sistema político, más que un opositor al Gobierno, se convirtió en el opositor al sistema de economía de mercado y al sistema de partidos, ambos desprestigiados. En 2005, no tenía verdaderos competidores para aglutinar el voto de protesta, que continuó ensanchándose con la inestabilidad y la crisis política de los años precedentes.

De manera paralela, en un intento finalmente vano por recuperar la simpatía ciudadana, los mismos partidos quebraron jurídicamente el sistema par-

tidario. Aprobaron la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas en 2004, con el objetivo declarado de romper el “monopolio” de representación de los partidos (Fundemos 2004). La norma permitió, en la práctica, organizar partidos de escala municipal, regional o departamental, reuniendo firmas para la circunscripción deseada. Su alcance parecía limitado pero sus efectos se sintieron de inmediato en la municipal de 2004: si en la oportunidad anterior, en 1999, compitieron menos de 20 partidos, todos con personalidad jurídica nacional, en 2004 más de 800 agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas solicitaron su reconocimiento; más de 300 lo consiguieron y se llevaron el 30,5% de los sufragios y el 22,9% de las concejalías (Kafka 2005: 35-36).

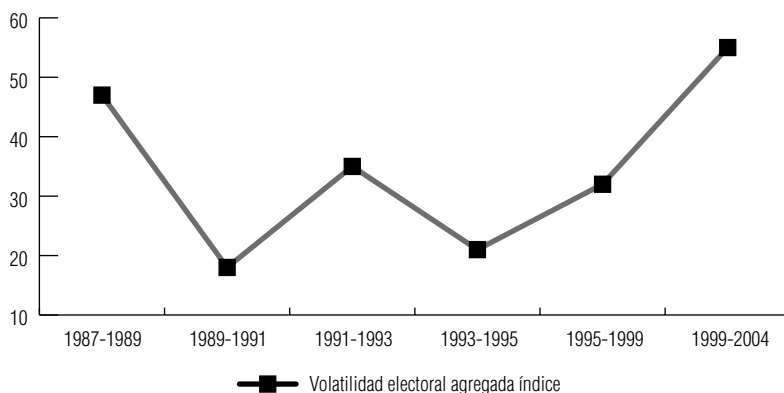
La apertura permitió ciertamente que se presenten candidatos con poca o sin experiencia política —en general con resultados mediocres— y sobre todo que dirigentes partidarios, locales, regionales, incluso nacionales, funden sus propias agrupaciones y busquen los votos sin cargar con el lastre de siglas desacreditadas o pasar por eventuales procesos de selección interna que tendieron a dejar heridas abiertas. Desde entonces, y cada vez más, los líderes deciden crear organizaciones *ad hoc* para cada consulta, sin vínculos con agrupaciones nacionales y sin sentirse solidarios con ningún otro dirigente ni dependientes de jefaturas nacionales. Los partidos sufrieron una sangría que los privó de numerosos cuadros con iniciativa y popularidad, y sus estructuras territoriales se desmenuzaron. En el esquema previo, cualquier candidato potencial para una elección local requería una sigla partidaria y al mismo tiempo, las organizaciones deseaban ensanchar su base geográfica, mejorar sus números finales, y buscar futuros candidatos parlamentarios, por lo que existían las condiciones para un acercamiento recíproco. Con la nueva ley, los partidos se volvieron superfluos pues no tenían nada que ofrecer, ni siglas atractivas, recursos, militantes, ni perspectivas halagüeñas, y por lo tanto sus raíces se contrajeron.

El sistema de partidos se había adaptado al desafío de la descentralización municipal, incluso cuando se aprobó la Ley de Participación Popular que facilitó la descrita emergencia del ala local de la tercera generación de partidos. Esta ala actuó con cautela en el escenario nacional aunque sus líderes aspiraban a jugar en las grandes ligas: en la primera presidencial en la cual tuvo oportunidad de participar, NFR optó por aliarse con ADN (1997), en tanto que el MSM se mantuvo al margen (2002). La volatilidad electoral en los comicios municipales entre 1987 y 1999 no indica dificultades especiales de

los partidos dominantes a nivel nacional en el campo municipal. De hecho, como se observa en el gráfico 5, los picos de la volatilidad corresponden a la creación y disolución del Acuerdo Patriótico (con el ingrediente en 1989 del debut de CONDEPA y UCS), antes que la volatilidad alcanzase su récord en 2004. ADN ganó las municipales en la fase 1987-1991, solo o en alianza con el MIR, y el MNR desde 1993 hasta 1999. Además, como se mencionó, los partidos reprodujeron en el ámbito municipal la lógica de las coaliciones nacionales, conservando una fuerte coherencia entre los dos niveles, aunque ello, por supuesto, mermó el juego político local e incluso pudo desagradar a los electores que podían ver cómo la necesidad de preservar los pactos nacionales conducía en sus municipios a fórmulas que juzgaban insatisfactorias.

La ley de agrupaciones ciudadanas ciertamente hubiese afectado por sí misma al sistema de partidos: casi un voto sobre tres en la municipal de 2004 se dirigió a una agrupación ciudadana o un pueblo indígena. Sin embargo, el derrumbe de aquel desde la municipal de 2004 no se debió a esa ley ni al impacto de la descentralización política sino a la crisis honda provocada por el final abrupto del Gobierno de Sánchez de Lozada, es decir fundamentalmente a causas nacionales. La presidencial de 2005 confirmó ese movimiento de fondo, concentrando los sufragios en el MAS, principal antagonista de los lineamientos políticos y económicos liberales, y castigando a los impulsores de ese ordenamiento.

Gráfico 5
Volatilidad electoral agregada, elecciones municipales 1987-2004, Bolivia



En la etapa siguiente, se desmanteló el financiamiento público a los partidos, reduciéndolo a la mitad (2005), luego suprimiéndolo (2008), sin discusión sobre sus méritos o problemas, sin un balance de una década de funcionamiento ni una reflexión sobre sus implicaciones para la democracia (Romero 2011). En un país polarizado y tenso, su supresión fue juzgada como un hecho menor por los círculos intelectuales, los medios, instituciones y las organizaciones internacionales que un día lo apoyaron. El financiamiento era una pieza importante del fortalecimiento del sistema de partidos: apuntaba a dotar a las organizaciones de una estructura institucional sólida y transparente. Su eliminación les restaba un privilegio y una obligación que les exigía justamente desarrollar un aparato estable, profesional, competente, capaz de rendir cuentas. El afianzamiento del sistema de partidos dejó de ser una prioridad de la agenda del sistema político.

Polarización, concentración del voto y consolidación de un partido predominante con tendencias hegemónicas en un sistema partidario derrumbado

El período que comienza en 2005 se caracteriza por la polarización que tensa el sistema partidario pero lo excede. En efecto, la presidencial de 2005 concentró y polarizó un voto disperso durante casi dos décadas pero de manera distinta a lo que sucedió en los cincuenta. Durante la Revolución el voto se polarizó entre el MNR y FSB, pero en tal desequilibrio que el oficialismo nunca necesitó tomar en cuenta las exigencias, reivindicaciones o inquietudes de la oposición conservadora. En cambio, el dominio del MAS en el escenario partidario (casi duplica la votación del segundo en la presidencial de 2005, la triplica en la Asamblea Constituyente y la duplica con holgura en la elección general de 2009) oculta una rivalidad entre dos visiones antagónicas sobre la sociedad, la economía, la cultura y la política del país, cada una reuniendo cerca de la mitad de la sociedad, con bastiones geográficos contrapuestos, y reglas que, aún a pesar de ser desportilladas, circunscriben el enfrentamiento.

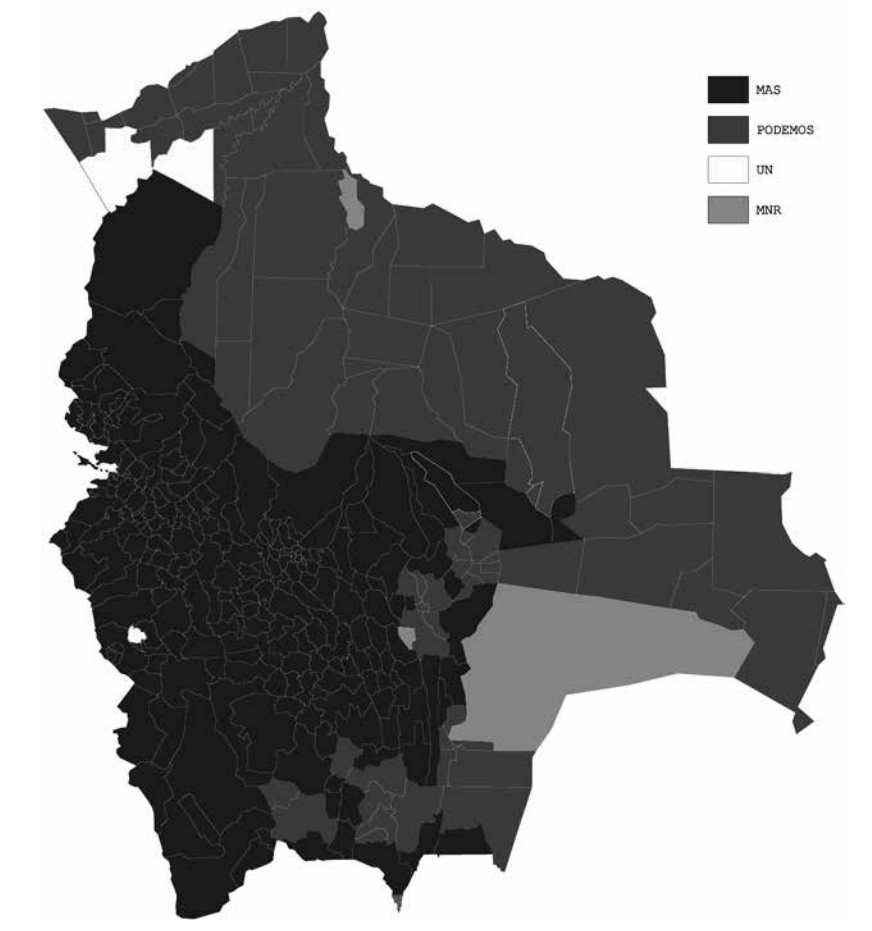
La distinción entre ambos niveles es fundamental: el sistema partidario se ha desestructurado y frente a organizaciones endebles y efímeras sólo queda en pie el MAS, convertido en un partido predominante. Sin

embargo, en el campo político se enfrentan dos bloques de tamaño relativamente equivalente.

Desde este punto de vista, el triunfo de Morales se distingue de los obtenidos, también con mayoría absoluta o con porcentajes muy altos, por otros mandatarios de América del Sur, como Lula en Brasil, Uribe en Colombia, Kirchner y Fernández en Argentina. Los éxitos electorales de mandatarios que logran ese tipo de victorias suelen atenuar los antagonismos en la sociedad —aunque los estilos gubernamentales puedan ser a veces pugnaces— pues se consiguen con el apoyo de la mayoría de las regiones y clases sociales. En cambio, la victoria del MAS no se construyó sobre un respaldo que cubriese todo el territorio y los contrastes regionales adquirieron significados políticos fuertes. El MAS dominó las regiones occidentales, pobres, con población de lengua aymara y quechua, con áreas de pequeña propiedad agrícola y mineras, con arraigados movimientos populares, pero perdió en el norte, el este y el sur, territorios más prósperos, con población mayoritariamente monolingüe castellana, un sector privado pujante y grandes propiedades agrícolas y ganaderas. Las raíces de esta distribución del voto se hunden en la historia (Romero Ballivián 2003); la novedad fue que la desigual repartición geográfica influyó de forma decisiva sobre la política nacional.

Como muestra el mapa 1, con los resultados de la presidencial de 2005, Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija concentraron su voto en los partidos opositores, apoyaron prefectos y gobernadores opuestos al MAS y elegidos con voto popular desde 2005. Esos departamentos fortalecieron movimientos de base territorial como los comités cívicos —que desbordan los cuadros estrictamente partidarios y denunciaron la voluntad centralizadora del MAS—, se parapetaron detrás de agrupaciones ciudadanas de alcance departamental dirigidas por líderes experimentados (Rubén Costas en Santa Cruz, Ernesto Suárez en el Beni, Mario Cossio en Tarija), albergaron a los principales sectores económicos privados. Morales los identificó a todos como sus adversarios. Así se acumularon las oposiciones, políticas, regionales, sociales, económicas que polarizaron al país: las líneas de conflicto tendieron a sumarse antes que a cruzarse, creando dos bloques diferenciados.

Mapa 1
Ganador por municipio



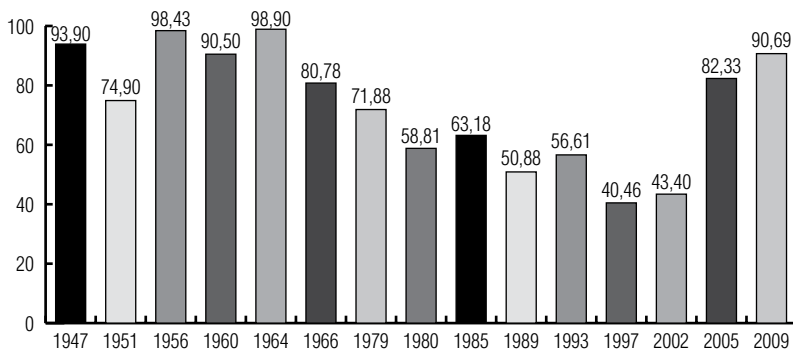
Con estas evoluciones, la política se desarrolla al margen del desorganizado sistema de partidos, como no sucedía desde el retorno a la democracia. La oposición al MAS no logró consolidar partidos: en las elecciones generales, en 2005 Podemos y en 2009 el PPB-CN no pasaron de ser plataformas de respaldo a candidatos que se desagregaron pronto y perdieron cohesión en el Parlamento, en tanto que UN no alcanzó en ninguna de las

dos oportunidades una votación significativa. En las elecciones locales, los dirigentes regionales populares optaron por fundar agrupaciones ciudadanas y presentarse con ellas sin buscar ninguna articulación formal entre ellas. En la primera gestión de Morales, la oposición fuerte vino menos de los partidos que de la convergencia en las tierras bajas entre prefectos opositores, comités cívicos y grupos empresariales, que juntos sí tuvieron capacidad de movilización y de ocupación de la calle, exigiendo la autonomía departamental (Zegada 2010: 207-209).

Sin el MAS, el sistema partidario podría describirse como atomizado y volátil, pero su presencia marca una diferencia sustancial. Ha adquirido una posición predominante, vencedor con mayoría absoluta de las presidenciales de 2005 y 2009, la Asamblea Constituyente de 2006, el referendo revocatorio de 2008, el referendo constitucional de 2009 y la regional de 2010. Su ventaja y el ambiente polarizado se acompañan de otros rasgos que diferencian este período del anterior. En el esquema previo, la competencia centrípeta generó un abanico amplio de posibles coaliciones gubernamentales y en el electorado afinidades hacia partidos que postulaban programas próximos. En cambio, el MAS no necesita aliados para gobernar pero tampoco tiene en el espectro partidario organizaciones cercanas con las cuales pactar; asimismo, su electorado carece de partidos que parezcan susceptibles de aliarse con el MAS. Este partido ocupa completamente un polo de la política boliviana. El otro, muy disperso, lo integran partidos y agrupaciones ciudadanas departamentales, frágiles en sus estructuras, débiles en sus liderazgos y poco articulados. Este polo está sostenido por un voto que tiene pocos vínculos de identificación y preferencia nítida por alguno de esos partidos y que se define, más bien, por su rechazo al MAS (cf. sobre esta idea Tiberj 2007: 287-319).

El volumen del MAS explica el súbito descenso del número efectivo de partidos en el área electoral, ilustrada en el cuadro 2, y que la concentración del voto en los dos primeros partidos recuerde más las pautas de distribución de los años cincuenta y sesenta que el período inmediato anterior, como se constata en el gráfico 6.

Gráfico 6
Concentración de la votación en los candidatos primero y segundo,
elecciones presidenciales 1947-2009, Bolivia



Aún más, el MAS posee rasgos de partido hegemónico que agravan la polarización y la tensión política, además de limar los bordes de la competitividad del sistema político, partidario y electoral. Las instituciones construidas para arbitrar la vida política e institucional, como el Tribunal Constitucional o el organismo electoral, se han debilitado. A contramano de la confianza que inspiraron los comicios a partir de 1991, las consultas celebradas desde 2008 quedaron bajo un manto de sospecha (Oporto 2009: 121-138), al punto que se debió crear un padrón biométrico para la presidencial de 2009 como un intento de superar las inquietudes (Peñaranda y Candia 2009: 49-55). Se constataron dificultades para realizar proselitismo o cobertura mediática en localidades rurales de tierras altas, donde también se perdieron condiciones para la emisión de un voto libre, individual y secreto, con datos que mostraban una participación vecina al 100% y concentraciones del voto a favor del MAS cercanas a la unanimidad (Presidencia del H. Senado Nacional 2009). Estos problemas, subrayados por misiones de observación internacional, se generalizaron a medida que se afianzó el gobierno del MAS, siendo aceptados y progresivamente reivindicados por dirigentes del MAS⁴. Las condiciones de

4 Un dirigente campesino después de la presidencial de 2005 señalaba: “En nuestra comunidad hubo un voto por Tuto Quiroga, vamos a investigar de quién fue porque no podemos tolerar traiciones de nuestros propios compañeros”. Frase citada como ejemplo del carácter “corporativo-comunal” del apoyo al MAS, en Pablo Stefanoni, Hervé do Alto 2006, *Evo Morales: de la coca al Palacio*. La Paz: Malatesta: 20.

la libertad de prensa se deterioraron: en 2012, la Sociedad Interamericana de Prensa colocó a Bolivia entre los países en los cuales los medios sufren restricciones por un “patrón de adversidades comunes a manos de presidentes arbitrarios e intolerantes”. La calidad de la democracia, ya baja, se degradó en los primeros años del siglo XXI (Fundación Konrad Adenauer-Polilat 2012: 12).

Corolario no sorpresivo a la luz de las evoluciones descritas aunque novedoso en sus modalidades, el irrespeto de la decisión expresada en las urnas comenzó a corroer el principio de efectividad del sufragio. Tras la elección regional de 2010, el Gobierno aprobó una polémica ley que permite la suspensión temporal de autoridades elegidas cuando la fiscalía les abre un proceso. Dos años después de los comicios, por la apertura de los procesos fueron suspendidos o renunciaron dos de los gobernadores opositores (de los nueve del país), dos alcaldes de capitales departamentales (de los siete que inicialmente contaba la oposición), varios en importantes ciudades intermedias (Quillacollo, Punata, Warnes, Bermejo, Buenavista, Cotoca). Algunos gobernadores y parlamentarios fueron encarcelados o solicitaron asilo en otros países. En casi todos los casos, el reemplazante de la autoridad suspendida o renunciante, provino de las filas del MAS.

No existe una voluntad de reconstruir un sistema de partidos. Para el MAS, recomponerlo significaría fortalecer a una oposición dispersa, fragmentada y poco articulada. Además, privilegia los vínculos con los movimientos sociales que le son afines antes que con las otras organizaciones partidarias. En la oposición la figura es distinta pero conduce a un resultado próximo. En una dinámica que recuerda el agotamiento de los partidos Liberal y Republicano, sus principales figuras han concluido su ciclo político, prefieren articular proyectos al margen de las estructuras partidarias o se han desmarcado de las organizaciones que dirigieron (Banzer falleció en 2002, Sánchez de Lozada se instaló en Estados Unidos tras su renuncia en 2003, Paz Zamora perdió la prefectural de Tarija en 2005 y en los hechos se retiró de la política, Quiroga y Mesa no dirigen partidos). Existe escepticismo sobre la posibilidad de recomponer el sistema de partidos a partir de las viejas siglas; las autoridades opositoras y sus organizaciones se encuentran demasiado enfrascadas en su propia gestión y en procurar su supervivencia como para tener como horizonte la conformación de un sistema.

Conclusiones preliminares

El recorrido por la historia del sistema partidario boliviano muestra fases. Por influjo de la tradición, por vocación o por el peso de los hechos que en la práctica le daban todos los instrumentos del poder, a partir de 1952 el MNR se convirtió en un partido hegemónico, en un sistema de competitividad limitada, en especial en las zonas rurales, con un voto muy concentrado y una aguda polarización entre el MNR y las fuerzas conservadoras unidas detrás de FSB.

Ese sistema se quebró por la intervención militar en 1964, prolongada durante casi dos décadas. El período militar generó condiciones adversas para el juego partidario, aunque no lo anuló. Según cuál fuese el ala dominante de las Fuerzas Armadas, los políticos y los partidos tenían mayor o menor posibilidad de actuar. Asimismo, la actividad partidaria continuó en la clandestinidad y el exilio y las organizaciones nacidas en ese momento jugaron un papel destacado en el retorno a la democracia.

La salida militar fue complicada: la transición resultó caótica y duró cuatro años en los cuales alternaron golpes de Estado y elecciones. Durante esos comicios, el sistema político y partidario entró en transición. Adquirió inéditos rasgos competitivos que acabaron en los hechos con el secular bipartidismo de partido hegemónico. El voto empezó a disgregarse a pesar del predominio de las familias movimientistas pero no desapareció la polarización alrededor de las huellas de las dictaduras.

El asentamiento de la democracia consolidó la competitividad del sistema político y le ofreció garantías para competencias electorales limpias. Por primera vez, hubo un esfuerzo por construir un sistema partidario institucionalizado pluralista, moderado, con oportunidades similares para todos los actores, en un empeño próximo al de otras democracias latinoamericanas y con herramientas similares: ley de partidos, financiamiento estatal, reformas partidarias y electorales, etc. La “democracia pactada” con sus gobiernos de coalición, necesarios por la dispersión del sufragio, caracterizaron el período.

Sin embargo, como también sucedió en otros lugares de los Andes, el sistema de partidos no se afianzó. Los partidos que lo construyeron también se identificaron con la economía liberal y cuando creció el descontento con sus rendimientos calificados como insuficientes para mejorar las condiciones de vida, los electores, en especial de sectores populares, buscaron alternativas

en quienes denunciaban el sistema partidario y la economía de mercado de manera simultánea.

Así, a partir de 2005, Bolivia ingresó en una nueva etapa. En un sistema partidario colapsado, el MAS adquirió una posición predominante, capaz de reunir la mitad o más de los sufragios, alcanzando porcentajes que parecían fuera del alcance de cualquier organización, en particular gracias a una sólida implantación rural. Pero los rasgos y tendencias hegemónicas del MAS han disminuido los espacios de competitividad de la fase previa y contribuido a exacerbar la polarización política, social y regional, cuyas facetas tienden a superponerse.

Del repaso, queda en evidencia la dificultad para construir un sistema de partidos estable, institucionalizado y competitivo. No existe una causa única, al contrario, varios factores explican esta limitación. Influye la debilidad de las instituciones, que no logran generar certezas de largo plazo para los actores, y sin las cuales es difícil construir un sistema de partidos vigoroso. Pesa la fragilidad del ideal democrático y, más aún, su ambigüedad. En amplias etapas de esa historia, la democracia tuvo como rival el horizonte revolucionario y quedó muchas veces trunca por los golpes de Estado. Pero incluso en los momentos democráticos, con partidos y elecciones, Bolivia no zanjó el dilema entre dos visiones contrapuestas de la democracia: una institucional, basada en equilibrios y contrapesos, separación de poderes, partidos, comicios limpios; otra, de movilización popular, fundada en la concentración del poder para imponer un proyecto colectivo aún a costa de disminuir el espacio del disenso y de la legalidad, secundaria frente a la legitimidad de la voluntad mayoritaria. En tales condiciones, un sistema de partidos consolidado tiene dificultades para convertirse en una realidad, aunque es compatible con organizaciones que pueden ser por sí mismas bastante vigorosas, tener una vigencia de décadas y arraigo en amplios sectores sociales.

La competitividad política ha sido frágil, aunque en el período revolucionario y militar, con una violencia más contenida que el promedio latinoamericano, lo que simultáneamente ofreció más espacios de libertad, movimiento y flexibilidad a los actores políticos y limitó el carácter dramático de la polarización. Este rasgo es importante para comprender la dinámica política boliviana en una perspectiva comparada. Si durante la Revolución de 1952 el MNR no concebía que la elección terminase en

una alternancia y recortaba los parámetros de un régimen pluralista, no provocó un elevado número de víctimas como pudo implicar la magnitud de los cambios, al punto que S. P. Huntington explicó que esa razón pesó para su derrocamiento al cabo de un tiempo relativamente corto. En sus provocadoras palabras, “los bolivianos no se sintieron agotados con su revolución y la proclividad de Bolivia a la violencia quedó insatisfecha” (Huntington 1972: 288-289). Asimismo, los Gobiernos militares fueron más moderados que sus pares en la persecución de adversarios y el país no conoció importantes procesos guerrilleros y menos aún esbozos de guerra civil. Incluso, en el retorno a la democracia, la tolerancia benefició al ex presidente dictatorial Hugo Banzer, cuyo partido, ADN, se convirtió poco después en uno de los pilares del multipartidismo moderado.

Con el retorno a la democracia, en especial en los años noventa, la competitividad política fue manifiesta. Las elecciones se desarrollaron sin manipulaciones, gubernamentales o partidarias, el sistema partidario se mostró inclusivo, la libertad de expresión se ejerció sin restricciones, el respeto a las garantías individuales mejoró de manera notable. A partir de 2005, ahora en un contexto democrático, los problemas han reaparecido, con las sospechas sobre las condiciones de la votación en las zonas rurales, la instrumentalización del aparato judicial para acosar a adversarios políticos, las intimidaciones contra actores contrarios al gobierno del MAS.

Si bien no existe un vínculo automático entre la disminución de la competitividad y el aumento de la polarización, sí hay afinidades, relaciones de ida y vuelta y ambos movimientos se alimentan recíprocamente. Los tiempos revolucionarios del MNR correspondieron a un marcado antagonismo político y a una competitividad restringida. La polarización no se limitó a las disputas institucionales, las desbordó: los intentos de golpe de Estado por parte de FSB y los atropellos a los dirigentes y cuadros falangistas alimentaban la espiral del conflicto. En la apertura democrática, la competitividad mejoró sin que desaparezca la polarización heredada del ciclo militar. En cambio, en el período de afianzamiento de la democracia, coincidieron una competitividad abierta con un relajamiento de la polarización: el sistema partidario discurrió por cauces moderados en un escenario de resultados electorales inciertos. Desde 2005, la polarización precedió a la puesta en marcha de cortapisas a la competitividad en una dinámica

cuyos puntos de llegada aún no se conocen, pero que hasta el momento no han salido de los marcos institucionales.

Finalmente, existen lazos entre la polarización y la concentración del voto. Durante la Revolución, en el escenario polarizado, el voto se concentró mayoritariamente detrás del MNR. Ni siquiera cuando el partido se fue fragmentado y el desgaste se acentuó, los votantes encontraron alternativas satisfactorias fuera de la familia movimientista. En la transición, el voto se alejó progresivamente del MNR, aunque sus líderes continuaron beneficiándose de ese apoyo, casi tres décadas después de la gesta revolucionaria. A partir de allí, comenzó una desagregación del voto que correspondió también al establecimiento de un sistema partidario moderado, competitivo y centrípeto. El voto se ha reconcentrado a partir de 2005, agrupándose detrás del MAS, que como el MNR revolucionario cuenta con su bastión en las comunidades rurales de las tierras altas. Al frente, si bien los distintos componentes de la oposición no se ha unificado en una sola organización, en varios procesos electorales después de 2005, han procurado reunirse detrás de una candidatura y sobre todo el electorado opositor tiende a respaldar al partido o candidato que en la oportunidad parezca tener las mejores posibilidades de conseguir la votación más elevada frente al MAS, independientemente de la sigla e incluso de su posicionamiento ideológico en el eje izquierda-derecha.

Bibliografía

- Albó, Xavier 1993. *¿Y de kataristas a MNRistas?* La Paz: CEDOIN y UNITAS.
- Alcántara, Manuel 2006. *Partidos políticos latinoamericanos*. México: Gernika.
- Alenda, Stéphanie 2002. “CONDEPA y UCS, ¿fin del populismo?”, en *Opiniones y Análisis* 57: 85-121.
- Borth, Carlos y Silvia Chávez 2003. *Elecciones 2002*. La Paz: Fundemos.
- Calla, Ricardo y Hernando Calla 1996. *Partidos políticos y municipios*. La Paz: ILDIS.
- Céspedes, Marcelo 1982. *Los bolivianos, ¿estamos maduros para la democracia?* La Paz: Khana Cruz.
- Corte Nacional Electoral – CNE 1997. *Informe al Congreso Nacional – elecciones generales 1997*. La Paz: CNE.
- Couffignal, Georges 1992. «A quoi sert de voter en Amérique Latine?» en Georges Couffignal (director), *Réinventer la démocratie*. París: PFNSP: 19-45.
- Chávez, Omar y Susana Peñaranda de del Granado 1992. *El MIR entre el pasado y el presente*. La Paz: Gráficas Latina.
- Dahl, Robert 1999. *La democracia*. Madrid: Taurus.
- De Tocqueville, Alexis 1957. *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Del Granado, Juan 1983. *Artemio Camargo*. La Paz: Papiro.
- Duverger, Maurice 1992. *Partis politiques*. París: Seuil.
- Fundación Konrad Adenauer y Polilat 2012. *Índice de desarrollo democrático de América Latina*. s/d: KAS y Polilat.
- Fundemos 2003. “Elecciones presidenciales 2002”, *Opiniones y Análisis* 57.
- Fundemos 2004. “Las agrupaciones ciudadanas en la democracia boliviana”, *Opiniones y Análisis* 71.

- Gómez Tagle, Silvia 2007. "Las elecciones del 2 de julio en la consolidación del pluralismo mexicano", en Isidoro Cheresky, *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*. Buenos Aires: Manantial.
- Huntigton, Samuel 1994. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- 1972. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- Hurtado, Javier 1986. *El katarismo*. La Paz: Hisbol.
- Instituto Nacional de Estadísticas – INE 2002. *Bolivia: mapa de pobreza 2001*. La Paz: INE.
- Kafka, Jorge 2005. "¿Sobrevivieron los partidos a la elección municipal?" en *Opiniones y Análisis* 72, Análisis de la elección municipal 2004: 11-52.
- Klein, Herbert 1987. *Historia general de Bolivia*. La Paz: Juventud.
- Laserna, Roberto 2004. *La democracia en el ch'enko*. La Paz: Milenio.
- Latinobarómetro s/f. *Latinobarómetro 2010* (versión digital).
- Lavaud, Jean Pierre 1982. *El embrollo boliviano*. La Paz: Hisbol.
- Lazarte, Jorge 2002. "Tesis de Pulakayu" en Joseph Barnadas (director), *Diccionario histórico boliviano*. Sucre: Grupo de estudios históricos: 1.001-1.002.
- Loayza, Rafael 2011. *Eje del MAS: ideología, representación social y mediación de Evo Morales Ayma*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer.
- Malloy, James 1989. *La revolución inconclusa*. Cochabamba: CERES.
- Mansilla, H. C. F. 1997. *Tradición autoritaria y modernización imitativa*. La Paz: Caraspas y Plural.
- Mayorga, Fernando 2002. *Neopopulismo y democracia: compadres y padrinos en la democracia boliviana, 1988-1999*. La Paz: CESU y Plural.
- (coordinador) 1997. *¿Ejemonía? Democracia representativa y liderazgos locales*. La Paz: PIEB.

- Mayorga, René Antonio 2004. "La crisis del sistema de partidos políticos: causas y consecuencias", en IDEA, *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: IDEA: 27-49.
- 1993. "Reforma política y consolidación de la democracia en Bolivia", en Gabriel Murillo, *Hacia la consolidación democrática andina*. Bogotá: Universidad de los Andes: 15-79.
- Mesa, Carlos 2008. *Presidencia sitiada: memorias de mi gobierno*. La Paz: Plural.
- Mesa, José, Teresa Gisbert y Carlos Mesa 1997. *Historia de Bolivia*. La Paz: Gisbert.
- Molina, Fernando 2006. *Bajo el signo del cambio*. La Paz: Eureka.
- Oporto, Henry 2009. "¿El padrón biométrico es la garantía de elecciones libres y limpias?", en *Opiniones y Análisis* 101: 121-138.
- Peñaranda, Martha 2004. *Vida, ritmos y tiempos de ADN*. La Paz: UMSA.
- Peñaranda, Raúl y Oswaldo Candia 2009. *Padrón biométrico, una proeza de los bolivianos*. La Paz: Fundación boliviana para la democracia multipartidaria.
- Pérez-Liñán, Aníbal 2009. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. México: FCE.
- Presidencia del H. Senado Nacional 2009. *Elecciones limpias, exigencia ciudadana*. S/d: H. Senado Nacional.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD y Organización de los Estados Americanos – OEA 2011. *Nuestra democracia*. México: PNUD y OEA.
- Roca, José Luís 1999. *Fisonomía del regionalismo boliviano*. La Paz: Plural.
- Rojas, Gonzalo 1998. *Censura constructiva, inestabilidad y democracia municipal*. La Paz: ILDIS, 1998.
- Romero Ballivián, Salvador 2012. "Sufragio universal y democracia en Bolivia: una perspectiva de medio siglo" en Gómez-Tagle Silvia y Sonnleitner Willibald (editores), *Mutaciones de la democracia: tres décadas*

- de cambio político en América Latina*. México: Colegio de México: 171-204.
- 2011. “La corta y sobresaltada historia del financiamiento público a los partidos políticos en Bolivia” en VV AA, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA, OEA y UNAM: 93-118.
- 2010b. “En los orígenes del sistema de partidos boliviano: las tres generaciones partidarias del siglo XX” en *Elecciones* 1, enero-diciembre: 141-179.
- 2010a. “El sistema de partidos boliviano: un paseo por sus tiempos y lugares” en VV AA, *Mutaciones del campo político en Bolivia*. La Paz: PNUD, 2010a: 39-150.
- 2007. “La elección presidencial de diciembre de 2005” en Salvador Romero Ballivián (compilador), *Atlas electoral latinoamericano*. La Paz: Corte Nacional Electoral, 2007: 45-71.
- 2003. *Geografía electoral de Bolivia*. La Paz: Fundemos.
- Sartori, Giovanni 2005. *Partidos y sistema de partidos*. Madrid: Alianza.
- Stefanoni Pablo, Hervé do Alto y Evo Morales 2006. *De la coca al Palacio*. La Paz: Malatesta.
- Tiberj, Vincent 2007. «Le système partisan comme « espace des possibles» en Florence Haegel (directora), *Partis politiques et système partisan en France*. Paris: Sciences Po: 287-319.
- Touraine, Alain 1988. *La parole et le sang*. París: Jacob.
- VV AA 2004. *Opiniones y Análisis* 71, *Las agrupaciones ciudadanas en la democracia boliviana* La Paz: Fundemos.
- 2003. *Opiniones y Análisis* 57, *Elecciones presidenciales 2002*. La Paz: Fundemos.
- Zavaleta, René 1983. “Las masas en noviembre”, en René Zavaleta (compilador), *Bolivia hoy*. México: Siglo XXI: 11-9.

- Zegada, María Teresa 2010. "El rol de la oposición política en Bolivia (2006-2009)" en VV AA, *Mutaciones del campo político en Bolivia*. La Paz: PNUD: 151-239.
- Zovatto, Daniel 2008. "Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina: lectura regional comparada" en Daniel Zovatto (coordinador), *Regulación jurídica de los partidos en América Latina*. México: International Institute for Democracy and Electoral Assistance UNAM: 3-188.
- Zuazo, Moira 2009. *¿Cómo nació el MAS? (la ruralización de la política en Bolivia)*. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung.

Bolivia: cuando el Estado llegó al campo

Municipalización, democratización
y nueva Constitución

Moira Zuazo

Contenido

Introducción	191
Centralismo y descentralización en perspectiva histórica.....	192
<i>1825-1880: ausencia de un orden estatal estable.....</i>	<i>193</i>
<i>1880-1938: la tradición municipal elitista de las capitales de departamento..</i>	<i>194</i>
<i>1952-1982: el Estado Nacional y la fundación de una tradición centralista.....</i>	<i>197</i>
<i>1987-2000: democracia y descentralización.....</i>	<i>199</i>
<i>2009 al presente: presidencialismo exacerbado y autonomías</i>	<i>199</i>
El clivaje rural-urbano en Bolivia	200
<i>Los migrantes rurales en las ciudades: ¿ciudadanos de segunda clase?</i>	<i>202</i>
La construcción de autonomía local	207
<i>Descentralización de la legitimación.....</i>	<i>207</i>
<i>La descentralización de tareas.....</i>	<i>215</i>
<i>La descentralización de recursos.....</i>	<i>221</i>
Democratización del poder en Bolivia y representación de la población indígena	235
<i>Presencia campesina e indígena en las elecciones municipales de diciembre de 1995</i>	<i>236</i>
<i>La participación en la planificación.....</i>	<i>244</i>
<i>LPP, capital social y democratización.....</i>	<i>245</i>

<i>LPP y modernización de valores tradicionales.</i>	
<i>Partidos políticos y comunidad</i>	<i>248</i>
Municipalización en el área rural y desarrollo de compromiso ciudadano.....	254
La Constitución de 2009: cabalgando entre lo “indígena originario campesino”, la inclusión de derechos indígenas y la democracia	259
Conclusiones	263
Bibliografía	272
Anexo.....	284

Introducción¹

El presente texto está dividido en seis partes. En la primera, “Desarrollo histórico de la cuestión de la descentralización y el centralismo en Bolivia”, presento una introducción histórica, por una parte respecto al proceso fáctico de la relación descentralización y centralismo en Bolivia y por otra, respecto al desarrollo del debate en torno al tema en el país.

En una segunda parte, “El clivaje rural-urbano en Bolivia”, a partir de la descripción de la estructura demográfica boliviana y cómo ésta cambia en poco más de medio siglo, en que pasamos de ser un país predominantemente rural a ser un país predominantemente urbano, analizo los efectos de este cambio en el ámbito de la cultura política y la relación de ésta con la democracia.

En la tercera parte, denominada “La construcción de autonomía local”, desde una perspectiva de contexto que toma en cuenta estructura política y sistema electoral y desde un enfoque teórico metodológico que estudia la articulación y funcionamiento de descentralización de la legitimación, descentralización de recursos y descentralización de tareas, analizo el proceso de construcción de autonomía local en Bolivia que desató la Ley de Participación Popular de 1994.

En una cuarta parte, “Democratización del poder en Bolivia”, en primera instancia analizo la relación entre el proceso político de ascenso de la población rural (indígena y campesina) al centro de la disputa por la representación y su relación con el proceso de municipalización. En esta parte analizo complementariamente dos dimensiones de la cuestión de la democratización: la relación de la democratización con la presencia o no de capital social, y la cuestión de la democratización del poder y los desafíos que ello plantea a los partidos políticos.

En una quinta parte, denominada: “Municipalización en el área rural y desarrollo de compromiso ciudadano”, estudio los procesos de producción de legitimidad desde la perspectiva de la articulación de ejercicio de demo-

1 El texto base de este documento es el segundo capítulo de la tesis doctoral de la autora, presentada y defendida ante la Universidad de Konstanz, y que fue publicada *in extenso* por la Universidad de Konstanz en su versión en alemán (Zuazo, Moira 2011 *Staatliche Dezentralisierung und lokale Demokratisierung in Bolivien und Chile: Das ländliche Munizip als Transmitter der politischen Integration von Indigenen/Campesinos in Bolivien als Hauptstudienfall* Konstanz Universitaet Deutschland)

cracia participativa y confianza en las instituciones, desarrollando un ojo sensible para las diferencias entre lo rural y lo urbano en cultura política.

En una sexta parte, “La Constitución de 2009 entre la construcción ‘indígena originario campesino’, la inclusión de derechos indígenas y la democracia”, analizo cómo el proceso de cambio demográfico que tensiona y politiza al sujeto rural, la emergencia de autonomía local que abre el municipio como espacio de disputa de poder, queda plasmado en el carácter ruralista, es decir campesinista e indigenista que adquiere el texto de la CPE, y como ello dialoga con el proceso democrático boliviano.

Centralismo y descentralización en perspectiva histórica

En la dinámica-descentralización es importante distinguir dos niveles: por un lado la discusión de ideas que es posible seguir a través de la observación de la evolución del discurso, especialmente en el contenido de las normas constitucionales, y por otro lado el nivel del desarrollo histórico en que podemos establecer la emergencia de una tradición de construcción institucional.

Tomando en cuenta los dos niveles, y pensando una diferenciación de etapas históricas que tiene como criterio central la dinámica centralismo versus descentralización, diferenciamos los siguientes períodos históricos.

- | | |
|----------------------|---|
| (a) 1825-1878 | Ausencia de un orden estatal y pugna discursiva centralismo versus descentralismo |
| (b) 1880-1938 | La tradición municipal elitista de las ciudades capitales de departamento |
| (c) 1952-1982 | El Estado nacional y la fundación de una tradición centralista |
| (d) 1987-2000 | Democracia y descentralización |
| (e) 2009 al presente | Presidencialismo exacerbado y autonomías discursivas |

Como se observa en la clasificación propuesta, el orden cronológico que se sigue es correlativo pero no continuo, lo cual expresa la importancia de los acontecimientos centralizadores y descentralizadores para marcar los hitos de comienzo y final de una etapa. Los espacios no comprendidos reflejan espacios de transición de una tendencia a otra, que, por este mismo carácter de

transitoriedad y ambigüedad, no permiten reconocer un carácter centralista o descentralizador.

1825-1880: ausencia de un orden estatal estable

Este período se extiende desde la fundación de la república (1825) hasta la Guerra del Pacífico. Durante todo el período el problema central es la construcción de un orden estatal, lo que permanece como objetivo no alcanzado que lleva a la denominación “Período de la anarquía” (Mesa 2003) o “Era de los caudillos” (Rodríguez 1995).

La permanente inestabilidad producida por el cambio violento de mandos de gobierno expresada en las múltiples Constituciones (nueve Constituciones en los primeros 50 años de vida republicana), nos muestra que tanto la normativa descentralizadora como la normativa centralista son episodios de corto tiempo que no alcanzan a fundar una tradición ni a definir la construcción de instituciones.

La normativa centralista tiene su primer antecedente en la primera Constitución, de 1826, que suprime los viejos ayuntamientos y cabildos de la era colonial y transfiere sus atribuciones al intendente de policía.

Esta corriente definía un orden unitario como la fórmula para conjurar el peligro de disgregación frente a la influencia de las élites locales urbanas y como la forma de establecer un poder soberano estable sobre el conjunto del territorio.

La normativa descentralizadora expresa los intereses de las élites urbanas de los diferentes departamentos y encuentra sus raíces en la Constitución de 1839 a través del reconocimiento explícito de concejos municipales (Sección 21, artículos 128 al 136) conformados por concejales electos. En este período la normativa descentralizadora encuentra su máxima expresión en la Constitución de 1871.

La Constitución de 1871 es aprobada en la Convención Nacional del mismo año. Al inicio de la Convención, a la cabeza de los convencionales cochabambinos se discutió una propuesta federalista bajo la consigna “dividir el poder y no el país” que otorgaba un rol central a los departamentos² que, transformados en estados federales, conformarían los “Estados Unidos Boli-

2 El Estado boliviano está conformado por departamentos, los cuales a su vez están formados por provincias, éstas por secciones de provincia y las últimas por cantones.

vianos”. Esta propuesta perdió en la votación, con 20 votos a favor del federalismo y 32 votos a favor de conservar el viejo orden unitario de la Constitución de 1826.

A pesar de la derrota de los promotores del federalismo, se aprobó una Constitución que establecía la existencia de concejos municipales en las ciudades, juntas municipales en las provincias y agentes municipales en los cantones, definiendo una línea de jerarquía y sujeción de los agentes a las juntas y de éstas a los concejos, es decir una sujeción de las áreas rurales a los centros urbanos. Siguiendo lo ya establecido en las Constituciones de 1839 y 1861, se establecía la elección popular de los concejales municipales y su carácter no rentado. Esta Constitución sentó las bases normativas de lo que una década más tarde sería el municipio urbano elitista en el país.

Coadyuvando a esta reforma, una Ley Orgánica del Presupuesto y Administración Financiamiento, promulgada en 1872, estableció una descentralización de recursos que profundizó el proceso de descentralización. De acuerdo con esta ley, todos los fondos no comprendidos expresamente en los presupuestos nacional o departamental se considerarían municipales.

El mismo año se aplicó una descentralización de funciones en el área de educación a través de la “Ley de Libre Enseñanza”, que establecía la responsabilidad de los municipios para la educación primaria, reservándose la educación secundaria y universitaria a la iniciativa privada.

1880-1938: la tradición municipal elitista de las capitales de departamento

Es un lugar común en la literatura plantear que en América Latina habría predominado una tradición centralista (Veliz 1984; World Bank 1999 y 2000, Burki *et al.* 1999). A la luz de la revisión histórica, es necesario matizar esta afirmación. En el caso de Bolivia a fines del siglo XIX y principios del XX, lo que vemos es la implantación de una estructura relativamente descentralizada con concejos municipales elegidos, recursos autónomos y un ámbito preestablecido de tareas que persisten por más de cinco décadas.

Para evaluar la presencia de una tradición histórica y establecer los elementos que marcan la memoria histórica a futuro es necesario analizar el municipio de fines del siglo XIX en tres niveles: por un lado, desde la perspectiva institucional, desde donde observamos los caracteres de la estructura

normativa de los gobiernos comunales del municipio elitista; por otro lado, pensar el valor del paso del tiempo y analizar el significado de los 58 años de vigencia de un orden democrático restringido; finalmente, desde la perspectiva de la estructura social, analizar los caracteres y determinantes que imponía el orden de democracia restringida vigente en este período en el ámbito local.

Siguiendo la línea de las Constituciones de 1871 y 1878, la Constitución de 1880 establece la existencia de municipios en las ciudades capitales de departamento constituidos por un concejo municipal conformado por concejales elegidos por voto popular que ejercen sus cargos con carácter honorífico.

El carácter electivo de los concejales municipales, junto a la disposición de recursos y tareas, determinaron el desarrollo de un municipio relativamente autónomo que durante sus 58 años de vigencia llegó a convertirse en el foro político de los intereses regionales bajo la perspectiva de las ciudades capitales.

Desde este espacio los munícipes denunciaron y se opusieron al modelo centralista de desarrollo económico que imponía la economía monoprodutora de minerales (primero de la plata hasta 1889 y después de estaño) solventada por el Estado central.

Por otro lado, no debe perderse de vista que el carácter no rentado de los concejales municipales y la ausencia de una división entre un ejecutivo municipal (alcalde) y un legislativo (concejo) determinaron un funcionamiento administrativo débil y una gestión poco eficaz. De esta forma vemos que un tema de discusión recurrente y un argumento en contra de la autonomía municipal será la suspensión de sesiones del concejo por falta de quórum y el despilfarro o malversación de recursos municipales³.

En este período los municipios de las capitales departamentales se convirtieron en espacio de incubación de contraélites que promovieron un proceso de circulación. El más claro ejemplo de ello es la Revolución Federal, promovida por la élite paceña en contra de la hegemonía de la élite chuquisaqueña. Los paceños izaron para la revuelta la bandera federal, aunque una vez obtenida la victoria armada su accionar se redujo al traslado de la sede de gobierno de Sucre a La Paz, sin promover ninguna reforma descentralizadora y menos llevar a cabo un proyecto federal.

3 Para revisar las diferentes opiniones encontradas en esta discusión, véase Rodríguez 1995: 54-55.

El municipio de las ciudades periféricas se convirtió en el espacio de poder desconcentrado de fermentación de la oposición a la tendencia centralista del Gobierno nacional. De hecho, se consideraba un grave problema el recurrente conflicto entre Estado y municipio que llevó posteriormente (Constitución de 1938) a tratar de introducir la figura de un alcalde cabeza del ejecutivo municipal nombrado por el Presidente. En la misma línea vemos que en el desarrollo del proyecto nacional (Revolución del 52) como proyecto totalitario concentrador de poder, una de las primeras medidas será la cancelación del “municipio liberal”.

Este municipio está marcado por el carácter oligárquico de la democracia censitaria del período, lo cual determinará también el carácter elitista y de representación de las élites departamentales con asiento en las ciudades capitales que tuvo la institución, es decir, la reproducción en el orden local de las estructuras excluyentes de lo indígena rural que tuvo el sistema oligárquico.

La Constitución de 1880 plantea a la letra: “En las capitales de departamento habrá Concejos Municipales. En las provincias así como en las secciones en que están divididas, y en cada puerto habrá juntas municipales, cuyo número será determinado por la ley. Y en los cantones habrá agentes municipales, dependientes de las juntas y estos de los Concejos” (Constitución Política de 1880). La presencia de juntas municipales elegidas a nivel provincial y de sección provincial nos muestra un restringido espacio de vida política.

Por su parte, la sujeción de las instancias provinciales/rurales respecto a los consejos municipales urbanos nos habla de un centralismo regional jerárquico de lo urbano capitalino respecto a lo rural:

la trama municipal entre 1839 y 1938 —para tomar dos momentos constitutivos— es altamente jerarquizada. La ciudad, no solo que succionaba buena parte de los excedentes de las provincias, sino que las vigilaban. Los modelos descentralizadores vía municipios o vía federalismo o gobiernos departamentales que se ensayaron esos mismos años, podían buscar romper, a través del conflicto o el pacto, las relaciones con el estado central, pero no iban a animarse a cortar radicalmente las amarras entre la ciudad y su interior provincial (Rodríguez 1995: 89)⁴.

4 Nótese que Gustavo Rodríguez ubica ya en 1839 el inicio del municipio liberal, pero ello se debe a que su periodización obedece sobre todo a una lógica jurídica que toma como momento formativo la norma constitucional (Constitución de 1839), sin dar mayor relevancia al criterio

A nivel cantonal, donde tenemos agentes municipales nombrados, no existe ningún grado de autonomía ni de espacio de vida política local. Cabe hacer notar que el nivel cantonal es el nivel más rural, de claro predominio de población indígena frente a una minoría propietaria de la tierra. En el nivel de las provincias encontramos una pequeña capa no indígena conformada por mestizos y blancos (vecinos), que junto a la élite señorial propietaria de tierras es la que conforma el estrecho segmento ciudadano de la democracia censitaria.

El municipio señorial expresaba la estructura de la sociedad señorial: por un lado fue un municipio jerárquico y centralista respecto a los ejes de las capitales departamentales y por otro, un orden segmentado para permitir el equilibrio de poder entre una élite señorial territorialmente dispersa. Esto nos explica por qué un proyecto nacionalista homogenizador y de ampliación de ciudadanía era al mismo tiempo un proyecto fuertemente centralista, como lo fue el Estado nacional revolucionario.

De 1936 a 1952 se vive un período de crisis y transición en que se rompe el orden liberal y se instala una sucesión de gobiernos militares que tratan infructuosamente de fundar nuevos órdenes constitucionales (Constitución de 1938, Constitución de 1942 y Constitución de 1947)

1952-1982: el Estado nacional y la fundación de una tradición centralista

A partir de la Revolución Nacional del 52 la dinámica política y social marcará el espacio del discurso y del debate político en torno al tema de la necesidad de construcción de la nación, que se constituye en un marco de ideas que no deja ningún espacio para una discusión acerca de la construcción democrática institucional del Estado y la sociedad.

El proyecto de construcción nacional desarrolló una visión integradora: por una parte, a través de la visualización de la homogeneización como objetivo y por otra, a través de la revalorización del mestizaje como estrategia para andar este camino.

En Bolivia la construcción de la nación significó al mismo tiempo la edificación de un poder unívoco con rasgos totalitarios que, en el ámbito

histórico-político, que nos lleva a ubicar el inicio del municipio liberal recién a partir de 1880, cuando se alcanza estabilidad política.

de la polaridad centralismo-descentralismo, significó el desarrollo de un Estado centralista. Esta visión se tradujo en la supresión de la autonomía municipal fuertemente enraizada en las ciudades capitales durante los 58 años de vigencia del orden de democracia restringida del Estado liberal.

Como producto de la visión/objetivo de ruptura respecto al pasado (Estado nacional versus Estado oligárquico señorial), por un lado se desarrolló una tradición centralista y autoritaria del Estado y por otro lado un Estado fragmentado que no logró una presencia constante en el conjunto del territorio.

De 1949 a 1985, es decir desde la época de la Revolución Nacional hasta principios del período democrático, no hubo elecciones municipales, los concejos municipales fueron abolidos y los alcaldes fueron nombrados por el Presidente. Esto implicó la clausura de los espacios políticos intermedios elitistas que antes significaban los municipios de las ciudades capitales.

Desde la perspectiva local rural, el centralismo en materia de recursos tendió a implicar una presencia débil del Estado en el caso de los pueblos grandes y una factual ausencia en el caso de las comunidades rurales más alejadas de los centros urbanos.

La ausencia estatal en el área rural periférica bajo la forma incumplimiento de tareas sociales, jurídicas, de orden y seguridad tuvo dos efectos: por una parte, junto a factores económicos, codeterminó una corriente interna de migración del campo a la ciudad, y por otra, en las localidades rurales alejadas tuvo el efecto de permitir un mayor espacio de acción para la pervivencia de tradiciones de organización social precolombina, fundamentalmente la forma comunidad indígena *ayllu* en el Altiplano boliviano.

A la pregunta por la tradición del municipio liberal durante el período del Estado nacional, es interesante ver como ésta subsiste en el nivel oral simbólico bajo la forma de persistencia de reconocimiento de autonomía municipal en la Constitución de 1967.

En el ámbito del desarrollo de las ideas, vemos que persiste un hilo de continuidad en el discurso de la descentralización. De esta forma, la Constitución de 1967, que es elaborada durante el Gobierno de Barrientos (1966-1969), reconoce y desarrolla el concepto de autonomía comunal.

La Constitución de 1967 solo adquiere importancia veinte años más tarde, después del retorno a la democracia en la década de los ochenta, cuando se convierte en el marco normativo de la joven democracia instaurada en 1982.

Esta Constitución mantiene el reconocimiento de los municipios autónomos con concejos municipales elegidos por voto popular, establece el carácter rentado de alcaldes y concejales (dietas edilicias), y además marca un cambio al determinar la elección indirecta del alcalde por el concejo municipal de entre sus miembros, suprimiendo la fórmula de la Constitución de 1945, que definía el nombramiento del alcalde por el Presidente de una terna elevada por el concejo municipal.

1987-2000: democracia y descentralización

El retorno a la democracia en Bolivia significó el retorno de la descentralización como tema de la agenda pública y como proceso de construcción institucional. De esta forma se realizaron elecciones municipales en 1985, aunque en la misma fecha de las elecciones nacionales y sin diferenciarlas de éstas, lo cual disminuyó su importancia en el proceso de reestructuración del espacio político local.

En 1987 se realizan las segundas elecciones municipales, después de casi cuatro décadas de primacía del centralismo. Estas elecciones politizan nuevamente el espacio municipal urbano. Esta reforma presentó dos momentos importantes: el primero de la descentralización de la legitimación con la restitución del carácter electivo de los concejales y alcaldes municipales⁵, y el segundo momento de descentralización de recursos y funciones con la Ley 1551 de Participación Popular en 1994, sobre el cual volcaré mi atención más adelante.

2009 al presente: presidencialismo exacerbado y autonomías

Después de 25 años de experiencia democrática, en febrero de 2009 entra en vigencia la nueva Constitución Política del Estado plurinacional de Bolivia, cuyo texto muestra por una parte un modelo de Estado fuertemente

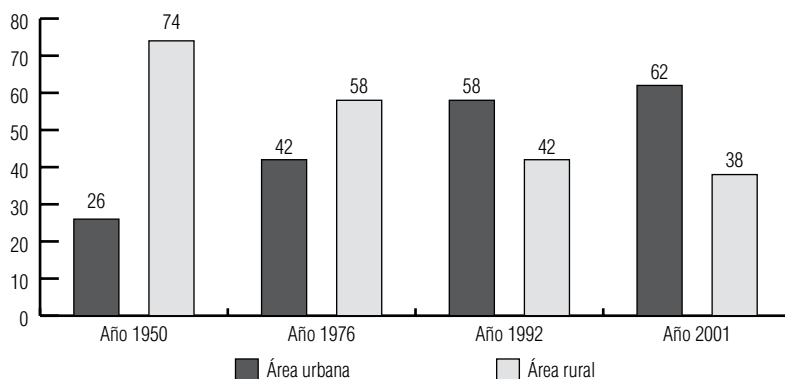
5 El carácter electivo de alcalde y concejales estaba establecido ya en la Constitución de 1967; sin embargo, esta Constitución entró nuevamente en vigencia recién con el retorno a la democracia. La Constitución de 1967 será reglamentada por la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985.

descentralizado a partir del reconocimiento de cuatro niveles de gobiernos autónomos (departamental, regional, municipal e indígena originario campesino, y por otro lado, paradójicamente, fortalece el modelo presidencialista de gobierno al recortar la independencia del Poder Legislativo expresada en la abolición de la inmunidad parlamentaria (CPE: artículo 152) y en el recorte de las atribuciones del Parlamento, lo cual significa una recentralización funcional del poder.

El clivaje rural-urbano en Bolivia

El retorno a la democracia en Bolivia en la década de los ochenta, en el ámbito de los cambios estructurales, significó también su conversión en un país predominantemente urbano. Sin embargo, el trasfondo migratorio de la mayoría de la población urbana es el carácter principal de la Bolivia contemporánea. A través de la migración la periferia llegó al centro, desarrollando un sistema de centro-periferia en las ciudades.

Cuadro 1
Población urbana y rural de 1950 a 2001 (porcentajes)



Fuente: elaboración propia en base a datos del INE.

Cuadro 2
Índice de crecimiento poblacional urbano por año entre 1950 y 2001

Intervalo de años entre censos	Número de años entre censos	Incremento de población urbana	Índice de crecimiento poblacional urbano por año	Tiempo histórico
1950-1976	26	16	0,615	Nacionalismo revolucionario y dictaduras militares
1976-1992	16	16	1	Democracia
1992-2001	9	4	0,444	Democracia y municipalización

Fuente: elaboración propia en base a datos del INE.

Para interpretar la cifras de la correlación entre lo rural y lo urbano en Bolivia (cuadros 1 y 2) es necesario pensar históricamente los diferentes momentos de medición de población, que si bien son aleatorios, podemos pensarlos relacionados con los cambios en el sistema de gobierno. Desde esta perspectiva vemos que es posible diferenciar tres fases: fase del nacionalismo y dictaduras militares (1950-1976); primera fase de la democracia (1976-1992) y segunda fase de la democracia con descentralización devolutiva municipal o municipalización (1992-2001).

- (a) Primera fase de nacionalismo y autoritarismo. Al inicio de esta fase (1950) observamos que Bolivia es un país predominantemente rural con una correlación de más dos tercios de población rural frente a menos de un tercio de población urbana. Con el paso del tiempo empieza a desarrollarse un importante proceso de migración del campo a la ciudad, con un índice de crecimiento urbano del 0,6.
- (b) Segunda fase de democracia. En el Censo Nacional de Población y Vivienda 1976 (CNPV 1976) Bolivia muestra una correlación del 42% de población urbana frente a un 58% de población rural, con la pervivencia todavía del predominio de la población rural frente a la urbana. Hacia el año 1982, momento de recuperación de la democracia, Bolivia tenía una relación del 48% de población urbana frente a un 52% de población rural⁶. El índice de crecimiento de la población urbana de este período intercensal se incrementó de 0,6 a un punto porcentual por año, lo que nos

⁶ Se establece la cifra en base a los datos de los CNPV de 1976 y de 1992.

muestra que la apertura democrática significó un incentivo para la migración del campo a la ciudad.

- (c) Tercera fase de democracia con municipalización En el CNPV 1992, es decir después de una década de la recuperación de la democracia en Bolivia, es la primera vez que la correlación entre lo rural y lo urbano cambia, y tenemos un 58% de población urbana frente a un 42% de población rural. En el CNPV 2001, es decir seis años después de implementada la municipalización boliviana, por un lado se ha invertido la correlación de población rural con la urbana respecto a la década de los cincuenta, con dos tercios de población urbana frente a un tercio de población rural; por el otro lado, en este intervalo de tiempo observamos también que el índice de crecimiento de población urbana ha disminuido respecto a la primera fase de democracia (0,4% frente al 1% previo).

La disminución de este índice de crecimiento urbano según algunos autores (Urioste 2005) puede obedecer a que la población rural migrante retorna a sus municipios rurales el momento del censo para ser censada en ellos, pues esto significa mayor acceso a recursos de coparticipación tributaria, pero también puede significar un nuevo interés por permanecer en los espacios rurales por la integración política y nuevas oportunidades que significan los nuevos gobiernos autónomos municipales o ambas cosas.

Los migrantes rurales en las ciudades: ¿ciudadanos de segunda clase?

Como se observa en las cifras, el proceso migratorio del campo a la ciudad es rápido en términos de cambio del cuadro demográfico, pero es lento en términos del proceso de cambio cultural, pues empieza a mostrar efectos claros recién a partir de la segunda generación.

A partir de la pregunta de investigación de si la Feria 16 de Julio en El Alto significa la presencia de la comunidad campesina en la ciudad, Simón Yampara, junto a otros investigadores (Yampara, Mamani y Calancha 2007), llega a la conclusión de que la feria expresa la presencia de una cosmovisión y una lógica andinas en la ciudad.

Los autores demuestran empíricamente cómo las instituciones tradicionales (*ayni*/reciprocidad, *minka*/solidaridad, *kutialakipal*/intercambio y *laki-*

nuqa/redistribución) se adaptan y reproducen en el nuevo contexto urbano⁷, y llegan a la conclusión de que la Feria 16 de Julio significaría la reproducción de la lógica producción-feria-fiesta, elemento central en la dinámica de reproducción de la comunidad campesina, pero en la ciudad (Yampara *et al.* 2007:93).

Lo que los autores no toman en cuenta es que el cambio de contexto promueve adaptaciones que lentamente transmutan las instituciones, y éstas quedan afectadas especialmente en su capacidad de reproducción hacia las siguientes generaciones.

Citaremos tres elementos centrales de cambio de contexto responsables de la transmutación institucional.

El primer elemento de cambio es la realidad urbana como realidad que permite el cambio. La ausencia de producción agrícola en el espacio urbano instala la posibilidad del cambio como un *factum* de la vida y de la sociedad, clausurando la visión o cosmovisión como realidad cíclica o circular. La vivencia del cambio en la propia vida: hoy comerciante de repuestos, mañana comerciante de ropa usada y en diez años transportista.

Un segundo elemento de cambio es la presencia del tiempo acelerado urbano percibido como ajeno y poco accesible para los migrantes más recientes, para quienes el contacto con el acelerado tiempo urbano va a ser percibido como agresión.

El tercer elemento de cambio es la ciudad como espacio del anonimato. El tamaño de la ciudad no permite la comunidad de vista (Anderson 1993), propia de la comunidad campesina. Esto cambia los códigos de producción e intercambio de confianzas interpersonales e instala la posibilidad del anonimato. El anonimato como posibilidad permite un cambio sustancial en la vivencia de la libertad individual.

7 Simón Yampara muestra en su estudio que la práctica del *ayni* en la ciudad está adaptada al nuevo contexto urbano: “[...] el *ayni* casi no lo practicamos, el *ayni* es hoy por ti mañana por mí, no hay eso. Pero ayuda a manera de orientación, digamos en calidad de negocio. Por ejemplo, (si hay) problema de salud, de un accidente o de fallecimiento de uno de los afiliados, existe una ayuda social (el caso de una persona) X que ha fallecido, entonces damos una cuota a voluntad, es una ayuda comunitaria (Andrés Gutiérrez, secretario general de la Asociación) (Yampara *et al.* 2007:65).

Estos tres factores empiezan a dejar huellas del cambio estructural evidentes en los migrantes de segunda generación hacia adelante, tema que abordaré en las líneas que siguen.

El proceso migratorio instaló en Bolivia un proceso contradictorio en sí mismo. Por una parte, instauró un proceso de ruptura, desgarramiento y vivencia de libertad que tiene su origen en el proceso de individuación económico-social y cultural por la vivencia y el ejercicio de libertades que los centros urbanos permiten desplegar, lo cual está en abierta contradicción con los fuertes lazos y el control social de la vida en comunidad. Por otra parte, la ausencia de un proceso de integración económico-social, debido a que la ausencia de un proceso coetáneo de industrialización y políticas de integración estatal determinarán la emergencia de una sociedad disponible y, al mismo tiempo, una sociedad en pie de guerra⁸ con el orden estatal por la ausencia de integración, pero también con el orden social establecido. La explicación para ello es que en un contexto abierto y de vigencia de libertades los grupos sociales no aceptan un orden que no los incluya.

En las ciudades grandes la realidad mayoritaria es la presencia de cordones suburbanos que determinan una realidad de vida en “espacios umbral”, por un lado, espacios “afuera” de las ciudades respecto a oportunidades y servicios que ésta permite, y por otro lado espacios “adentro” de las ciudades, por la vivencia común del tamaño demográfico de la ciudad, el anonimato y la diferente percepción del tiempo que significa habitar en estas urbes.

No basta vivir en la ciudad para ser parte de ella, es necesario tener también la posibilidad de acceder a aquellas oportunidades que puede ofrecer. La exclusión en la ciudad se puede entender también como la imposibilidad de acceso a estas oportunidades que ofrece el medio urbano (Antequera 2011:28).

La vivencia del afuera, en el rol de espectadores de oportunidades y servicios, que es la realidad para la mayoría de la población de los sectores suburbanos, genera revolución de expectativas, frustración y sentimientos de exclusión que terminan generando sentimiento de comunidad en el afuera, expresado como identidad al ser politizada. Este es precisamente el decurso

8 A partir de octubre de 2003 el lema identitario de los alteños es “El alto de pie nunca de rodillas”, que aparece en las marchas en diferentes pancartas y en grafitis en la ciudad y que expresa el sentimiento de asumir la afrenta frente a la realidad de la pobreza vivida como exclusión.

histórico que observamos en la construcción de la identidad urbana alteña post 2003.

Algunos autores, observando la realidad de sectores suburbanos o la presencia del doble domicilio, sostienen que esto significa la presencia del campo en la ciudad, una suerte de reproducción de la lógica andina de control vertical de diferentes pisos ecológicos (Antequera y Cielo 2011, Yampara *et al.* 2007) y a partir de estas observaciones plantean el cuestionamiento de la relación entre lo rural y lo urbano como una relación contrapuesta. Lo que nos muestran datos empíricos provenientes de diferentes encuestas (Verdesoto y Zuazo 2006, Seligson *et al.* 2000, 2002, 2004, 2006, 2008 y 2010) es que la diferencia entre lo rural y lo urbano es un parteaguas y es clave para entender la cultura política del grupo social entrevistado, lo cual apunta a que la vida en la ciudad y la ausencia de trabajo manual agrícola o su cada vez menor importancia para la reproducción del núcleo familiar es el elemento central en la constitución de la cultura del individuo, y este elemento no es tomado en cuenta por los autores citados.

El proceso de individuación es un proceso largo y se evidencia en la ruptura generacional al interior de las familias urbanas con trasfondo migratorio del campo a la ciudad.

El testimonio de un líder estudiantil de la Federación de Estudiantes de Secundaria de El Alto nos muestra precisamente esta diáspora y las dificultades para construir una comunidad de sentido que empezará a surgir más tarde y que se expresa a partir de octubre de 2003:

En la FES (Federación de estudiantes de secundaria) todavía no hay una ideología, se está reconstruyendo, hay pluralidad de ideologías, unos tienen el indianismo, otros tienen el marxismo, o trotskistas.

Los profesores tienen la tendencia ideológica trotskista, si hablamos del MIP. Directamente el Mallku tiene una tendencia indigenista, en cambio los estudiantes tenemos pluralidad porque algunos de nuestros padres son comerciantes, algunos de nuestros padres son obreros proletarios, nuestros mismos padres nos hacen ver la realidad desde distintas realidades. Por ejemplo en la zona sur, siendo el padre ricachón el hijo va a tener las mismas posiciones que su padre de decir que sufran los pobres y que estén donde deben estar, mientras que en El Alto existe una madre comerciante que le hace ver a su hija directamente cómo es el sufrimiento, cómo es

estar todo un día sin sombrilla a la intemperie del sol. Entonces ves esa realidad. Por eso no existe una ideología y recién se está construyendo, solamente nos identificamos con el pueblo por que algunos de nuestros padres son obreros, han sido obreros, pero vemos una tendencia en El Alto. Existen mineros, sus hijos son con esas miras del minero, con el sufrimiento de las minas, un padre de familia albañil directamente viendo (Entrevista con José Luis Rodríguez) (Samanamud *et al.* 2007: 74)

Sin embargo, y como los mismos autores de este estudio lo señalan, octubre de 2003 determinó una vivencia del nosotros y una construcción de unidad a partir de una triple vertiente: sentimientos de exclusión, sentimientos de discriminación y una necesidad de revalorizar y resignificar la cultura aymara como raíz común (Samanamud, Cardenas y Prieto 2007). Lo que tenemos son reivindicaciones propias de sectores urbanos en situación de carencia en las grandes ciudades, la pobreza como el elemento común junto al sentimiento de exclusión, que lleva aparejada la situación de pobreza y las condiciones de vulnerabilidad que la acompañan. La particularidad de El Alto es la presencia del sentimiento de exclusión por razones étnicas dado el trasfondo migratorio rural aymara de la mayoría de los habitantes de esta urbe. Veamos el testimonio de un joven hiphopero de El Alto, que sostiene:

Lo que debemos tomar en cuenta es que el hip hop hoy es una subcultura en El Alto que tiene también un contenido de crítica generacional y de reivindicación de la libertad de los jóvenes, lo cual ciertamente entra en contradicción con la rígida disciplina familiar propia de las comunidades campesinas. De hecho, muchos de los hiphoperos vivían/viven marginados en las calles alteñas (Samanamud, Cardenas y Prieto 2007: 72).

Tornando la mirada hacia el área rural en un libro reciente, Miguel Urioste (Urioste 2005) señala que las comunidades campesinas hoy no son autosostenibles, y que subsisten gracias a la migración del campo a la ciudad. A pesar de las actividades comunitarias, mayoritariamente agrarias, estas comunidades subsisten debido a la migración de sus pobladores, pues la cuarta parte vive actualmente fuera de las comunidades, un 21% en las ciudades y un 5% en otras áreas rurales; de este porcentaje, la mayor parte de la población ausente está entre los 31 y 40 años de edad, es decir que la subsistencia en el área rural pasa por el doble domicilio como estrategia de sobrevivencia, lo que con el tiempo tiende a traducirse en el traslado definitivo del domicilio

al centro urbano, hecho que es corroborado por las cifras históricas de cambio demográfico de 1950 al presente.

La ausencia endémica de políticas estatales de integración de los migrantes rurales genera dos fenómenos: por una parte, sectores migrantes campesinos dedicados a la economía informal que llegan a prosperar económicamente, pero que han construido esta prosperidad al margen o incluso contra el Estado, y para quienes la tributación económica al Estado no tiene legitimidad⁹. Por esta vía se quiebra la relación Estado-ciudadano respecto a deberes y derechos, es decir que se genera una ciudadanía que no percibe y, por tanto, no asume responsabilidades. Por otro lado están los migrantes que engrosan los sectores populares que subsisten en condiciones de pobreza, lo cual genera masivamente una ciudadanía de segunda clase.

Este proceso de individuación no acompañado por el Estado y sin marcos en el corto plazo, lleva en lo ideológico a un proceso de idealización de la vida rural como el “modelo de vida perdido basado en la integración comunitaria”.

La construcción de autonomía local

Descentralización de la legitimación

La superposición de estructuras

La actual estructura de subdivisión territorial es producto de la superposición de la reforma descentralizadora (vigencia de la Constitución de 1967 y Ley 1554 de Participación Popular (LPP) de 1994) sobre una estructura centralista vigente hasta 1987. Esta superposición sin la sustitución legal y explícita de una estructura por otra ha dado lugar a un proceso de adaptación que resta claridad a la nueva estructura, afecta a la definición de responsabilidades y tareas y genera niveles descentralizados con altos grados de legitimidad (nacional y municipal) junto a niveles que carecen

9 Un buen ejemplo de ello es la ausencia de tributación de los comerciantes de artículos de línea blanca de la calle Eloy Salmón de La Paz, que se repite en los mercados informales de los nueve departamentos. En algunos momentos ha sido parte del debate público la necesidad de incorporar a estos sectores de ingresos altos al universo tributario, pero en general el debate dura poco tiempo y el conjunto de la población tolera o incluso ve como legítima esta ausencia de tributación.

de conexión con la conformación del poder a través de la voluntad popular (provincias y cantones).

La estructura de la subdivisión político-administrativa centralista vigente hasta 1987 nos presenta una república unitaria compuesta por departamentos, los cuales se dividen en provincias, éstas en secciones de provincia y éstas, a su vez, en cantones, correspondiendo a cada uno de estos niveles una autoridad nombrada por la autoridad superior.

Esta subdivisión establece una línea jerárquica de autoridad que va de arriba hacia abajo, fortaleciendo un poder presidencial vertical, sin conexiones y poco receptivo a la dinámica social local. Tenemos así el siguiente cuadro:

Cuadro 3
Presidencialismo y centralismo

Nivel	Nombre del nivel	Autoridad máxima	Carácter electivo o nominal
1	Nacional	Presidente	elecciones no transparentes o <i>de facto</i> (electivo desde 1982)
2	Departamento	Prefecto	Nombrado
3	Provincia	Subprefecto	Nombrado
4	Sección de provincia	Alcalde	Nombrado
5	Cantón	Corregidor	Nombrado

Fuente: elaboración propia.

En 1987 la realización de las primeras elecciones municipales separadas de las elecciones nacionales puso en vigencia en los municipios de las ciudades capitales la autonomía municipal proclamada en la Constitución de 1967. La importancia de este momento radica en que restaura la tradición de autonomía local de los centros urbanos de la república de fines del siglo XIX y principios del XX.

La Constitución de 1967 estableció normativamente la autonomía municipal y la restitución factual de elecciones locales en las ciudades que contaban ya con recursos autónomos, es decir, significó restauración de autonomía.

En 1994 la LPP establece una descentralización administrativa territorial y una descentralización fiscal, que significan la municipalización de las áreas rurales de Bolivia a través de dos tipos de cambios que se complementan:

1. Municipalización del territorio boliviano. Al convertir todas las secciones de provincias en municipios de igual jerarquía, la LPP

ha generando una estructura municipal uniforme modificando la tradición del municipio liberal de principios de siglo que otorgaba un rol diferenciado de liderazgo regional a los nueve municipios urbanos capital de departamento.

A la letra, la LPP plantea: “Delimita como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal a la Sección de Provincia” (Ley 1551, Título I, artículo 2 inciso b). Complementariamente la Constitución con las modificaciones de 1995 señala: “El gobierno y la administración de los municipios están a cargo de Gobiernos Municipales autónomos y de igual jerarquía.” (Constitución de 1967 con Reformas de 1995 Régimen Municipal artículo 200 inciso II).

2. Descentralización de poder a los municipios rurales. La descentralización fiscal determina transferencias directas de recursos a los municipios, lo que para los municipios rurales significa adquisición de poder de decisión sobre recursos, es decir, capacidad de acción, por ser los únicos recursos con que cuentan.

De esta forma la estructura administrativa real en términos de distribución de poder producto de la LPP y de la Ley de Descentralización Administrativa (LDA) es la siguiente:

Cuadro 4
Descentralización de la legitimación y descentralización de recursos

Nivel	Nombre del nivel	Autoridad/es máxima/s	Carácter electivo o nominal	Recursos autónomos
1	Nacional	Presidente Parlamento	Electivo	Sí
2	Departamento	Prefecto Consejo Departamental	Nombrado Electivo indirecto (Nombrado por los consejos elegidos)	Sí
3	Municipio	Alcalde Concejo Municipal Comité de Vigilancia	Electivo indirecto Electivo Electivo indirecto	Sí
4	Cantón (rural) Distrito (urbano)	Subalcalde Organizaciones territoriales de base (OTB)	Nombrado Electivo tradicional	No

Fuente: elaboración propia.

Paralela a esta estructura que refleja la nueva distribución de poder, tenemos la estructura formal que deriva de la superposición de las normas de descentralización y la estructura centralista heredada. Veamos:

Cuadro 5
Superposición de estructuras

Nivel	Nombre del nivel	Autoridad máxima	Carácter electivo o nominal	Recursos autónomos
1	Nacional	Presidente Parlamento	Electivo	Sí
2	Departamento	Prefecto Consejo Departamental	Nombrado Electivo indirecto	Sí
3	Provincia	Subprefecto	Nombrado	No
4	Municipio	Alcalde Concejo Municipal Comité de Vigilancia	Electivo Electivo Electivo indirecto	Sí
5	Cantón Distrito (urbano)	Corregidores Subalcalde OTB	Nombrado Nombrado (por el alcalde) Electivo tradicional	No

Fuente: elaboración propia.

Lo que nos muestra el cuadro es que la estructura descentralizada de legitimación democrática (Presidente, Parlamento y alcalde, concejo municipal) ha quedado sobrepuesta a la vieja estructura centralista (Presidente, prefecto, subprefecto-corregidor). Esta es la causa principal de la desconexión entre niveles que no permite una línea más clara y efectiva de circulación de legitimidad de poder desde abajo hacia arriba, y con ello dificulta la agregación de intereses desde la perspectiva territorial.

El nivel departamental constituía hasta 2009 el eslabón débil desde la perspectiva de la estructura administrativa descentralizada democrática, ya que era el único nivel en que encontrábamos la confluencia entre presencia de importantes recursos autónomos y una autoridad de muy débil legitimación democrática.

Estructura de subdivisión territorial del Estado: elecciones y efectos para la descentralización

Para entender los alcances y efectos de la reforma descentralizadora debemos diferenciar tres momentos: hasta 1987 estamos ante la ausencia de elección

nes a nivel local, es decir que los 30 años del período del Estado nacional configuran un período centralista. Un segundo momento es aquel que va de 1987 a 1996, cuando se conjuga democracia, vigencia de la Constitución y realización de elecciones locales con efectos de constitución de autonomía en las nueve ciudades capitales de departamento. El tercer momento, que comienza con la Ley de Participación Popular en 1994, cuando pasamos a tener elecciones con efecto de constitución de autonomía local en 311 municipios de igual jerarquía en todo el territorio.

Respecto al segundo momento, es necesario apuntar que desde 1987 se realizaron elecciones locales no solo en capitales de departamento, sino también en provincias, en secciones de provincias y en puertos, como lo dictamina la Constitución:

El gobierno comunal es autónomo. En las capitales de Departamento habrá un Concejo Municipal y un Alcalde. En las provincias, en sus secciones y en los puertos habrá juntas municipales [...] Los miembros de los Concejos y Juntas Municipales serán elegidos mediante sufragio popular según el sistema de lista incompleta y por el período de dos años (Constitución Política del Estado de 1967, artículo 200).

Sin embargo, solamente las elecciones de concejales y alcaldes de las nueve capitales de departamento tenían importancia política, tanto a nivel local como nacional, debido a que en las provincias, es decir en toda el área rural, los municipios carecían de recursos, por tanto carecían de poder de decisión, además de que los cargos de munícipes eran no retribuidos, lo cual restaba interés a su ejercicio.

De esta forma, en las elecciones municipales de 1991, de las 5.394 credenciales que extendió la Corte Nacional Electoral a concejales, munícipes y agentes cantonales no fueron recogidas 2.265 correspondientes a munícipes¹⁰ y agentes cantonales, es decir que 42% de los ciudadanos electos no estaban interesados en ejercer el cargo, lo que nos muestra que en las áreas rurales existía formalmente una estructura municipal, pero que no constituía una estructura de poder.

Sintetizando, vemos que la descentralización en Bolivia ocurre en dos fases: una primera de descentralización a los grandes municipios

10 Munícipes son los miembros de las juntas municipales correspondientes a provincias, secciones de provincia y puertos.

urbanos y una segunda de descentralización al área rural, expresada en la creación de 198 nuevos municipios pero, fundamentalmente, en la importancia que adquiere la estructura municipal en 302 municipios, la mayoría de ellos rurales.

La municipalización del área rural tiene el efecto de dispersar en 302 nuevos centros la vida política del país, volcando el viejo equilibrio del mayor peso de los centros urbanos en favor del resto del territorio, lo cual significa también ruralización del poder. Esta tendencia se verá fortalecida posteriormente con la creación de las circunscripciones uninominales.

La segunda fase de municipalización del área rural se muestra como un reto para los partidos políticos, ya que da lugar a mejores posibilidades de representación de intereses de minorías, introduce la dinámica electoral competitiva a las relaciones sociales y de poder tradicionales y, debido a la cercanía entre electores y elegidos, establece un espacio de visibilidad apropiado para una mayor posibilidad de establecer rendición de cuentas (*accountability*).

La LPP determina que la jurisdicción territorial de los gobiernos municipales es como regla general la sección de provincia, lo cual significa que existen fuertes disparidades en el tamaño de población de los municipios. De esta forma tenemos municipios con más de un millón de habitantes, como el de Santa Cruz de la Sierra, junto a municipios como el de Eureka, en Pando, con 235 habitantes.

La diferencia de tamaño de los municipios también es un factor que condiciona el proceso de descentralización. Así vemos que en la primera fase (1987-1994) de descentralización de la legitimación pero no de recursos, la reforma casi no tendrá impacto en los municipios pequeños. Por el contrario en la segunda fase (a partir de 1996) la reforma impacta casi exclusivamente a los municipios pequeños.

El municipio en el sistema electoral y los efectos para la descentralización de la legitimación

El sistema electoral municipal boliviano establece distritos electorales plurinominales, sufragio a través de listas cerradas y bloqueadas y la no simultaneidad de las elecciones nacionales y municipales. En principio veremos cómo cada una de estas características influye en la dinámica electoral y sus

efectos en la descentralización, para posteriormente analizar el funcionamiento de estructura descentralizada y sistema electoral en conjunto.

En Bolivia cada municipio constituye un distrito electoral, pero dada la fuerte disparidad en el tamaño de los municipios, los efectos de la plurinominalidad sobre la descentralización de la legitimación son opuestos. En los municipios grandes la distritación tiene el clásico efecto del distrito plurinominal, en cambio en los municipios pequeños la plurinominalidad tiene efectos de uninominalidad. Veamos:

En los municipios grandes la plurinominalidad tiende a fomentar disciplina partidaria, emergencia de un mayor número de partidos y, a excepción del candidato a alcalde, tiende a reducir la representatividad de los candidatos a concejales respecto a los electores.

A su vez la crisis de representatividad de los partidos se ve profundizada por la distancia establecida entre electores y candidatos que determina los distritos electorales grandes.

Por el contrario, en los municipios pequeños la plurinominalidad tiene efectos de uninominalidad y ha tendido a fomentar el enraizamiento local de los partidos, la reducción del número de partidos en el distrito y la representatividad de los candidatos respecto a los electores, especialmente en las regiones donde existía una tradición organizativa; es el caso del Altiplano de La Paz y Oruro y de los municipios del Chapare en Cochabamba.

En los municipios pequeños la comunidad campesina o indígena ha negociado con los partidos logrando imponer como candidatos a sus líderes sociales (representantes de comunidades indígenas o de sindicatos de campesinos)¹¹.

La no simultaneidad de elecciones nacionales y municipales vigente desde 1987 ha tendido a fortalecer el proceso electoral en municipios grandes y pequeños, instituyendo el espacio local como un espacio descentralizado y autónomo de constitución de poder con un alto grado de legitimidad.

De 1987 al presente se constata el carácter democrático, es decir libre, competitivo, periódico y transparente de las elecciones subnacionales en la esfera de los municipios urbanos e intermedios.

11 El tema es tratado ampliamente y desde una perspectiva nacional por Albó 1999. Encontramos un detallado estudio de caso en CICDA/RURALTER 2001.

En la esfera de los municipios rurales también es posible establecer en general este carácter democrático, aunque deberá profundizarse este estudio con análisis de caso a nivel local, pues a partir de las elecciones nacionales de 2002 vemos que por ejemplo en el caso del Altiplano paceño, frente al claro deterioro de la imagen de los partidos tradicionales (MNR, MIR, ADN), emergen rasgos de intolerancia respecto al ejercicio del derecho a propaganda electoral de estos partidos en las zonas de predominio del partido emergente Movimiento Indígena Pachakuti (MIP).

La interacción entre estructura de municipios descentralizada y sistema electoral que rige estos procesos de creación de legitimidad local nos muestran en conjunto que la municipalización ha significado el acercamiento del poder a la población. La población es convocada como fuente de legitimidad de poder y tiende a establecerse una relación de comunicación sujeta a responsabilidad (*accountability*).

Esta dinámica, en sus pocos años de vigencia, ha dado lugar a la emergencia de nuevas élites políticas de extracción rural: el partido MAS que surge en el trópico cochabambino y el partido MIP en algunas provincias de La Paz.

En los municipios de las capitales departamentales la interacción entre estructura descentralizada y sistema electoral ha generado una dinámica regionalizadora temprana. Así vemos que desde 1989 las grandes ciudades se convertirán en los espacios de emergencia de nuevos liderazgos políticos que desde el ámbito local y regional se lanzan a la convocatoria nacional (CONDEPA en los municipios de La Paz y El Alto, Juan del Granado y el MSM en el municipio de La Paz, Manfred Reyes Villa desde el municipio de Cochabamba, René Joaquino en el municipio de Potosí).

Para los partidos políticos tradicionales la descentralización de la legitimación se constituye en el reto de afrontar la necesidad de democratización territorial, reto ante el cual no han sabido reaccionar.

Lo que se constata es que la descentralización abrió un potencial de integración política, pero con ello también una “caja de Pandora” debido a que produjo una multiplicación de procesos electorales y de ámbitos políticos, el surgimiento de nuevos actores a nivel local y regional y la creación de nuevas relaciones partidarias y electorales. Todo esto condujo a la renovación del sistema de legitimación y a la ampliación de las bases de respaldo social a través

de un largo proceso de crisis y desestructuración de los frágiles equilibrios de la democracia.

Un otro elemento importante es la necesidad de vincular la descentralización sistemáticamente con el ámbito del Estado central. Un paso importante en este camino ha sido la creación de diputaciones uninominales en la Cámara de Diputados, lo cual sin embargo resultó insuficiente.

A partir de este trasfondo se entiende que una vez abierta la crisis estatal (2000), uno de los temas centrales de debate en la Asamblea Constituyente será la descentralización al nivel departamental.

La descentralización de tareas

La descentralización de tareas en el marco de la Ley de Participación Popular

Desde una perspectiva histórica y desde el principio de subsidiariedad planteamos dos preguntas como trasfondo: ¿Quién cumplía antes las tareas descentralizadas? y ¿Cuáles son las capacidades desarrolladas en las instancias más pequeñas para el cumplimiento de las tareas objeto de discusión? Esto bajo la forma de funciones tradicionales en instancias formales o informales del gobierno municipal o del municipio como jurisdicción territorial.

La descentralización de tareas planteada por la LPP es amplia, pues afecta a educación, salud, desarrollo económico local, caminos vecinales, microrriego, cultura, deportes y medio ambiente, es imprecisa en cuanto al grado de profundidad en cada área de actividad y es una descentralización parcial y circunscrita a infraestructura y suministros, sin tocar la decisiva área de personal respecto a las áreas de educación y salud¹².

12 “Delimita como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal a la Sección de Provincia. Amplia competencias e incrementa recursos en favor de los Gobiernos Municipales y les transfiere la infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales, micro riego, con la obligación de administrarla mantenerla y renovarla” (Ley 1551, Ley de Participación Popular, artículo 2 inciso b).

“Art 13° (Transferencia de la infraestructura física)

I Se transfiere a título gratuito en favor de los Gobiernos Municipales el derecho de propiedad sobre los bienes muebles e inmuebles afectados a la infraestructura física de los servicios públicos de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y micro riego, consistentes en:

a) Hospitales de segundo y tercer nivel hospitales de distrito, centros de salud de área y puestos sanitarios dependientes de la Secretaría correspondiente del Ministerio de desarrollo Humano.
b) Establecimientos educativos públicos de los ciclos inicial, primario y secundario.

En educación y salud, las tareas que se transfieren a los municipios son propiedad y administración de infraestructura y provisión de suministros. Y a las OTB, las funciones de control.

Este tratamiento diferenciado respecto al área social (educación y salud) y a las otras áreas descentralizadas tiene una raíz histórica. El Estado boliviano históricamente mostró debilidad de desarrollo institucional, lo cual determinó que en los espacios rurales la mayoría de las tareas no fueran cumplidas por ninguna instancia estatal, nacional o local, tales los casos de servicios básicos (agua, alcantarillado, electricidad), promoción del desarrollo económico, cultura, deportes, medio ambiente, protección de la mujer, de la niñez y la adolescencia.

Esto nos muestra que en los espacios rurales, respecto a estas áreas estamos no ante un proceso de descentralización de tareas, sino de diseño de una nueva área de acción institucional como espacio de desenvolvimiento del gobierno municipal, lo que por una parte significa un fortalecimiento de la institucionalidad estatal desde lo local, pero por otra parte, desde la perspectiva del principio de subsidiariedad, la pregunta que cabe plantearse es sobre la capacidad institucional local para cumplir tareas que son nuevas para los gobiernos locales y que tampoco eran cumplidas por instancias superiores previamente.

En contracorriente a la debilidad institucional del Estado, desde la Revolución del 52 con la “escuela rural” como uno de los pilares del Estado nacional revolucionario, el Estado ha mostrado una presencia precaria pero constante en el área de educación y, en menor medida, en el área de salud, en los espacios rurales. Esto ha determinado con el tiempo el desarrollo de institucionalidad y actores sociales con interés concreto en el área (trabajadores en educación y en salud), que influenciarán directa o indirectamente sobre el proceso de definición del texto de la ley a través de mecanismos de presión social y de la actuación parlamentarios de oposición en el Congreso¹³.

c) Campos deportivos para las prácticas masivas y canchas polifuncionales deportivas con excepción de las instalaciones ligadas a la práctica deportiva nacional e internacional.

d) Infraestructura de micro riego y de caminos vecinales de propiedad estatal.

e) Casas de cultura, bibliotecas, museos y otros dependientes del Gobierno Nacional con excepción de aquellas consideradas como Patrimonio Nacional y aquellas que sean de propiedad de las universidades de cada jurisdicción departamental” (Ley 1551, Ley de Participación Popular).

13 Este tema no ha sido investigado desde una perspectiva histórica, lo cual no me permite citar los datos concretos.

Este contexto histórico nos permite entender por qué en educación y salud se desarrolla un proceso de descentralización parcial y cauteloso hasta donde lo permiten las condiciones en que no se descentralizan ni se toma decisión sobre políticas ni administración de personal a nivel local, y menos a nivel de las escuelas, sino solamente un proceso de desconcentración hacia el nivel departamental (prefecturas)¹⁴.

La descentralización de tareas de control del desempeño de funcionarios en el área de salud y educación al nivel del ciudadano funciona como un mecanismo que transparenta la gestión introduciendo grados de *accountability*, pues permite la circulación de información desde las OTB a los prestadores de servicios, aunque relativamente con poca efectividad ya que la tarea delegada es la de supervisión con atribución solamente propositiva¹⁵.

La descentralización de tareas y la Ley de Municipalidades

La Ley de Municipalidades (LM) fue aprobada en 1999, cinco años después de la Ley de Participación Popular, en sustitución de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985. El espíritu de la LM es el de profundizar la descentralización y convertir a los gobiernos locales en centros organizadores de la vida y reproducción social en lo local, por un lado, y en la apertura de lo público local a la inversión privada, por el otro.

Las tareas con las que se profundiza y precisa el rol del gobierno municipal son tareas nuevas en los espacios rurales periféricos (desarrollo económico, protección del medio ambiente, protección de la mujer y niñez), en tanto que las antiguas tareas del área social (educación y salud) quedan sin

14 Es necesario apuntar que en el área de salud se da un primer paso en sentido de la descentralización en cuestiones de personal, pues se abre la posibilidad de contratación y remuneración de nuevo personal administrativo y de servicios como una atribución del nivel comunal.

15 c) Supervisar de acuerdo con los respectivos reglamentos el desempeño de las autoridades educativas, directores y personal docente y proponer a la autoridad educativa departamental la ratificación por buenos servicios o la remoción por causal justificada, por gestión directa o a solicitud de las organizaciones territoriales de base y del Comité de Vigilancia.

d) Fiscalizar, supervisar y proponer el cambio o la ratificación de las autoridades en el área de salud pública con arreglo a los reglamentos sobre la materia y precautelando la eficaz prestación del servicio, por gestión directa o a solicitud de las organizaciones territoriales de base y del Comité de Vigilancia.

(Ley No 1551, Ley de Participación Popular, artículo 14 inciso c y d). Véase también Ley 2028, Ley de Municipalidades, capítulo II artículo 8° inciso 15.

modificación. La pregunta que queda pendiente es si existe capacidad local para el cumplimiento de tareas que antes tampoco cumplía el Estado central.

La LM establece el principio de transferencia simultánea de recursos y tareas que aseguran económicamente la capacidad de cumplimiento de la tarea transferida¹⁶, lo cual nos muestra que después de cinco años de iniciado el proceso de descentralización, éste ha generado sus propios actores que empiezan a representar los intereses locales en el ámbito normativo nacional.

La descentralización de tareas y la Ley de Descentralización Administrativa

La Ley de Descentralización Administrativa (LDA) fue emitida en 1995, un año después de la LPP, con el objeto de normar e implementar la descentralización en el nivel intermedio, es decir departamental, y completar el proceso en los tres niveles de gobierno: local, departamental y nacional.

Analizando la ley, vemos que a nivel intermedio se realizó una desconcentración y no una descentralización de poder, como sucedió a nivel municipal. A nivel intermedio no se genera ningún órgano elegido democráticamente; el prefecto era nombrado por el Presidente y los miembros del consejo departamental eran nombrados por los concejos municipales, es decir, se realiza una mínima descentralización de la legitimación, lo cual marcará el carácter de desconcentración del proceso a pesar de que existe una descentralización de tareas y de recursos.

La descentralización de tareas planificada por la LDA se clasifica en dos esferas distintas: por un lado, descentralización de tareas con claro traspaso de responsabilidad y recursos para su cumplimiento y, por otro lado, descentralización de tareas que previamente se habían descentralizado al nivel municipal con la LPP, lo que genera confusión en cuanto a la instancia responsable.

Las tareas descentralizadas a nivel departamental con la correspondiente transferencia de recursos y responsabilidad unívoca clara son la administración, supervisión y control de los recursos humanos para las áreas de salud y educación¹⁷.

16 "La transferencia de nuevas competencias en favor del Gobierno Municipal, por cualquier disposición legal a futuro, deberá prever la asignación de recursos suficientes para cumplir dichas atribuciones en condiciones que garanticen su sostenibilidad" (Ley 2028, Ley de Municipalidades, artículo 9 inciso II).

17 "g) Administrar supervisar y controlar por delegación del Gobierno Nacional, los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de

En la segunda esfera de tareas transferidas con responsabilidad a dos instancias, que se habían descentralizado previamente con la LPP al nivel municipal, tenemos: caminos vecinales, infraestructura de riego y apoyo a la producción, conservación y preservación del medio ambiente, promoción del turismo, programas de asistencia social y la delegación de funciones de administración, supervisión y control del funcionamiento de los servicios en las áreas de asistencia social, deportes, cultura, turismo, agropecuarios y vialidad¹⁸ al nivel del gobierno departamental. A pesar de que la imprecisión respecto de la instancia responsable genera el peligro de incumplimiento de la tarea, se constata que la reforma mostrará efectos de descentralización devolutiva después de 2005, a partir de la experiencia de los prefectos elegidos.

Observando el panorama de conjunto (ver anexo), podemos establecer algunos elementos centrales de la descentralización de tareas:

1. De las 14 tareas objeto de descentralización, vemos que ocho (Nos. 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13 y 14), es decir más de la mitad, recaen al mismo tiempo en el ámbito de responsabilidades del gobierno municipal y del gobierno departamental o del nivel nacional y municipal (Nº 6) o en los tres niveles (Nº 7). Esta falta de precisión en la división de tareas promueve irresponsabilidad y genera el peligro de incumplimiento de tareas.
2. De las 13 tareas objeto de descentralización (de la 2 a la 14), cinco son tareas que previamente no eran cumplidas por ninguna instancia de gobierno en los municipios rurales, lo que significa que 40% de las tareas “descentralizadas” constituyen en realidad la llegada del Estado al campo.
3. Las tareas referentes a infraestructura y suministros en el área social (Nos. 2 y 4) son las únicas tareas descentralizadas al nivel municipal como responsabilidad exclusiva¹⁹.

educación, salud y asistencia social en el marco de las políticas y normas para la provisión de estos servicios” (Ley 1654, Ley de Descentralización Administrativa, artículo 5 inciso g).

18 “h) Administrar, supervisar y controlar el funcionamiento de los servicios de asistencia social, deportes, cultura, turismo, agropecuarios y vialidad, con excepción de aquellos que son de atribución municipal, preservando la integridad de las políticas nacionales en estos sectores” (Ley de Descentralización Administrativa, artículo inciso. h)

19 Las tareas 6 (agua potable y alcantarillado) y 8 (servicio de administración de residuos sólidos) ya antes de 1994 eran tareas del nivel municipal.

4. La tarea prestación del servicio de agua potable y alcantarillado (Nº 6), de acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985, era una responsabilidad municipal en 1994, cuando se inicia el proceso de descentralización con la LPP no se menciona el tema, lo que significa que seguía siendo responsabilidad municipal. La Ley del SIRESE, también de 1994, determina una centralización en este campo, creando el sistema de regulación sectorial de nivel nacional, bajo cuya tuición caen los servicios básicos de agua y electricidad. En 1999 la LM nuevamente descentraliza la tarea, pues define que cuando el servicio no sea privatizado el gobierno municipal deberá cumplir un rol empresarial y asumir directamente la prestación del servicio²⁰. Acá vemos también una dualidad de funciones.
5. En el caso de la descentralización de tareas en educación (números 2 y 3), desde una perspectiva institucional vemos una transferencia de capacidad de toma de decisiones, recursos y responsabilidad al nivel municipal y departamental. Sin embargo, vemos también que en Bolivia la descentralización de la educación no generó *accountability* debido a que la capacidad de decisión sobre personal solo fue delegada al nivel departamental (Nº 3), cuya cabeza, el prefecto, era nombrada por el Presidente, y no estaba sujeto a votación en elecciones. Esta situación ha cambiado a partir de diciembre de 2005 con la elección directa de prefectos.
Las responsabilidades transferidas al nivel municipal sobre propiedad y administración de infraestructura y responsabilidad sobre suministros establecen una relación cercana entre los usuarios (padres de familia/estudiantes) y el gobierno municipal, y generó una importante circulación de información y de relación de *accountability* que tiene efectos de control sobre inversión del presupuesto destinado a infraestructura y suministros, pero no generó efectos respecto al aumento de la eficiencia del sistema educativo pues su eslabón fuerte, el personal, no fue afectado ni sometido a

20 “2. Cuando no existan condiciones para otorgar en concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado, el Gobierno Municipal ejecutará en forma directa la prestación de dichos servicios conforme al Plan de Desarrollo Municipal, en concordancia con las leyes nacionales y sectoriales” (Ley 2028 LM, artículo 8 inciso V subinciso 2).

procesos de transparencia, circulación de información o responsabilidad por los resultados en el nivel municipal.

La descentralización de recursos

Planteo el análisis de la descentralización de recursos en base a dos ejes: por una parte, una perspectiva institucional que establece cuáles son el impacto y la forma en que la descentralización de recursos modifica las instituciones a nivel local, departamental y nacional. Por otra parte, una perspectiva histórica que permite observar los cambios en diferentes momentos y a partir de la comparación establecer su medida y profundidad.

Combinando ambas perspectivas, en principio presentaré la situación previa a la sanción de la Ley de Participación Popular, haciendo énfasis en el principio del “domicilio legal del contribuyente” como principio de distribución de los recursos fiscales, debido a que la sustitución del mismo determina un cambio importante en la asignación de recursos. En un segundo punto abordaré el estudio de la LPP haciendo énfasis en el efecto de integración del ámbito rural el Estado boliviano que promueve la nueva forma de distribución de recursos. En la tercera parte analizaré las características y el impacto del programa HIPC, poniendo énfasis en la orientación a la discriminación positiva de los municipios rurales a que apunta la ley. Finalmente, en el quinto punto haré una síntesis plasmada en diferentes cuadros que traza una visión esquemática de los cambios.

La distribución de recursos de acuerdo con el principio “domicilio legal del contribuyente”

En 1985, con objeto de frenar la hiperinflación y de establecer orden en la economía, se tomaron una serie de medidas que constituyen el contexto en que se realiza la descentralización de recursos posterior. Entre las medidas que forman parte del ajuste se encuentra la Ley 843 de Reforma Tributaria de 1986, que es de nuestro interés pues nos permitirá entender el contexto y el carácter de la descentralización posterior.

La Ley de Reforma Tributaria simplificaba el antiguo sistema tributario, que tenía una gran cantidad de gravámenes y muy poco rendimiento fiscal. El nuevo sistema facilitaba los programas de fiscalización y ampliaba la base

imponible incorporando al sistema a todos los agentes económicos. La gran cantidad de impuestos existentes fue sustituida por nueve impuestos²¹.

La Ley 843 establecía un régimen de coparticipación tributaria, con la siguiente repartición:

- 10% en favor de las corporaciones de desarrollo
- 10% en favor de los gobiernos municipales
- 5% en favor de las universidades
- 75% queda en favor del Gobierno central

La repartición se realizaba en base al principio del domicilio legal del contribuyente, lo que significaba que los recursos se invertían en el lugar en que fueron recolectados. Esto, de acuerdo con gran parte de la teoría de la descentralización (Simon 1993 y 1994, Teune 1996, Rhodes 1998, Kettl 2000), es un incentivo para lograr mayor autonomía y responsabilidad en el manejo de recursos, lo cual fortalece la democracia. Sin embargo, el caso de Bolivia nos muestra que esta distribución de recursos tenía un carácter reproductor de la concentración de recursos: por una parte en las áreas urbanas, en detrimento de las áreas rurales, y por otra parte un carácter de concentración de los recursos en los tres departamentos del eje económico: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, en detrimento de las regiones periféricas, es decir que no contribuía a la integración social del Estado y por esta vía socavaba la legitimidad de la democracia.

Esto nos lleva a plantear que en el análisis de la relación entre descentralización de recursos, autonomía y democracia se debe tomar en cuenta

21 Los nueve impuestos de la Ley 843 son:

IVA: impuesto al valor agregado, con una alícuota del 10% que posteriormente sube al 13% en 1991.

RC-IVA: régimen complementario del IVA.

IT: impuesto a las transacciones con un 2%, que se elevó al 3% en 1995.

ICE: impuesto al consumo específico con tasas diferenciales de acuerdo con el tipo de producto.

IRPE: impuesto a la renta presunta de empresas con un 2,5% sobre el patrimonio neto de la empresa.

IRPPB: impuesto a la renta presunta de propietarios de bienes inmuebles, vehículos, motonaves y aeronaves. Establecido mediante tablas para un autoavalúo de los propietarios. Este grupo incluye el impuesto a la propiedad rural (de acuerdo con la Ley de Reforma Agraria, la propiedad campesina está exenta del cobro de este tributo y esto no se modifica).

IVE: impuesto de viajes al exterior.

TGB: impuesto por transmisión gratuita de bienes.

GAC: gravamen aduanero consolidado para exportaciones e importaciones.

que en los países con una muy débil tradición o inexistencia previa de autonomías municipales es necesario promover en primer lugar la formación de las instancias de autogobierno local. Para este paso es necesaria, al menos al principio, una fuerte inyección de recursos, ya que el gobierno subnacional requiere contar con una cantidad de recursos de libre inversión para establecer su existencia.

La LPP y la municipalización del área rural

La CPE de 1967, en su artículo 146, dividía las rentas en nacionales, departamentales y municipales y establecía que las mismas serían invertidas independientemente por sus tesoros, conforme a sus respectivos presupuestos y en relación con el plan general de desarrollo económico y social. La ley clasifica a los ingresos en nacionales, departamentales y municipales. Establece también que los recursos departamentales, municipales, judiciales y universitarios, recaudados por una oficina dependiente del Tesoro Nacional, no serán centralizados en dicho tesoro.

El artículo 201 establece que “El Concejo municipal tiene potestad normativa y fiscalizadora. Los gobiernos municipales no podrán establecer tributos que no sean tasas o patentes cuya creación requiere aprobación previa de la Cámara de Senadores basada en un dictamen técnico del Poder Ejecutivo”.

La Ley 1551, Ley de Participación Popular, de acuerdo con el mandato de la Constitución, clasificó los ingresos de la siguiente forma:

Artículo 19

a) Son ingresos nacionales:

1. El impuesto al valor agregado (IVA)
2. El régimen complementario del IVA (RC-IVA)
3. El impuesto a la renta presunta de empresas (IRPE)
4. El impuesto a las transacciones (IT)
5. El gravamen aduanero consolidado (GAC)
6. El impuesto a la transmisión gratuita de bienes (TGB)
7. El impuesto a las salidas al exterior (IVE).

b) Son ingresos departamentales:

1. Las regalías asignadas por ley
2. Las regalías sobre producción hidrocarburífera
3. Las regalías sobre producción minera
4. Las regalías sobre explotación maderera

c) Son ingresos municipales:

1. El impuesto a la renta presunta de bienes (IRPPB) que comprende:
 - El impuesto a la propiedad rural
 - El impuesto a los inmuebles urbanos
 - El impuesto sobre vehículos automotores, motonaves y aeronaves
2. Las patentes e impuestos establecidos por ordenanza municipal

En sus artículos 20 al 23, la LPP norma la coparticipación tributaria. La ley define que el 20% de los ingresos nacionales corresponderá a los municipios como recursos de coparticipación tributaria, y establece el criterio *per cápita* como el nuevo criterio de distribución de estos recursos.

La sustitución del criterio “domicilio legal del contribuyente” por el criterio “*per cápita*” (LPP, artículo 21) es el factor que establece el cambio de mayor importancia en la distribución de recursos, y es coadyuvado por el aumento de 10 a 20% como recursos de coparticipación para los municipios.

El establecimiento del criterio *per cápita* promueve tres cambios de importancia:

1. Por un lado, tiene un efecto redistributivo a nivel regional, modificando la tendencia a la concentración de recursos en los tres departamentos del eje económico de Bolivia: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

Cuadro 6
Descentralización y redistribución de recursos

Porcentaje recibido por el	Antes de la reforma de 1993	Después de la reforma de 1995
Eje central La Paz, Santa Cruz y Cochabamba	91%	68%
Resto del país	9%	32%

Fuente: BID 1997: 16.

2. Por otro lado, municipaliza el conjunto del territorio a través de la creación de 198 nuevos municipios que constituyen el 64% del total de 311 municipios (BID 1997: 39). Con esto se establece la llegada del Estado (en tanto recursos de inversión) al campo.

3. Determina la instauración de la institución municipio como el nuevo actor central en el área rural, a través de la generación de la fuente de financiamiento para los municipios rurales, que antes del 94 no contaban con ningún recurso y por tanto existían solo formalmente o de hecho no existían.

La LPP establece que un mínimo de 85% de los recursos de coparticipación tributaria deben ser asignados a inversión pública y, consecuentemente, que un máximo de 15% de estos recursos podrá asignarse a gasto corriente. Esto constituye una cláusula de garantía de inversión pública como destino de los recursos. Establece también la ampliación de los recursos propios, al determinar que la totalidad de las rentas municipales son de dominio exclusivo de las municipalidades, las que serán responsables de recaudarlas e invertirlas.

La Ley de Descentralización Administrativa y los recursos departamentales

Cuando comparamos la LPP y la LDA, observamos que la descentralización de los noventa en Bolivia apostó por la municipalización y no por el nivel intermedio, lo cual fue una respuesta proactiva respecto a la demanda abstracta de descentralización; sin embargo, fue una respuesta negativa respecto de la demanda específica de descentralización departamental liderizada por las élites regionales, especialmente la cruceña.

La opción por la municipalización constituyó un proceso de democratización, pues los actores que se fortalecieron en el área rural fueron los sectores subalternos respecto al conjunto social.

Como muestra el cuadro 7, los recursos prefecturales son incrementados, lo que guarda relación con el aumento de tareas de esta instancia y con el incremento relativo de legitimidad política producto de la elección indirecta de consejeros departamentales.

El cambio de mayor importancia fue la abolición de las corporaciones regionales de desarrollo, que si bien eran instancias que permitían un manejo discrecional de recursos —pues sus autoridades no eran producto de elección directa o indirecta, sino que eran nombradas por el Presidente—, anclaban ya en el nivel departamental la responsabilidad por la promoción del desarrollo económico.

Cuadro 7
Descentralización y recursos departamentales

	Antes de la Ley de Descentralización Administrativa	Ley 1654, Ley de Descentralización Administrativa de 1995	Ley 2235, Ley del Diálogo 2000, del año 2001
Recursos propios	Corporaciones Regionales de Desarrollo Prefecturas se limitaba al mantenimiento del orden público Cánones por la explotación de recursos naturales Autorizadas a contraer préstamos Acceso a los ingresos y rentas de empresas públicas	Fondo de compensación departamental Transferencias presupuestarias específicas Cánones por la explotación de recursos naturales Autorizadas a contraer préstamos y enajenar bienes	Ningún recurso HIPC es asignado a las prefecturas
Transferencias	10% de la coparticipación Transferencias presupuestarias específicas	25% del impuesto especial sobre hidrocarburos Transferencias presupuestarias específicas Fondo de compensación departamental.	

Fuente: elaboración propia en base a los datos de BID 1997 y Ley 2235, Ley del Diálogo 2000.

La descentralización de recursos y la Ley del Diálogo

Bolivia es uno de los cinco países — los otros son Burkina Faso, Mauritania, Tanzania y Uganda— que accedieron al programa del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional de condonación de la deuda externa para países pobres altamente endeudados ((Highly Indebted Poor Countries, HIPC), a partir del desarrollo de una Estrategia de Reducción de la Pobreza (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP).

En el marco de la iniciativa HIPC I e HIPC II, la deuda externa de Bolivia fue reducida de \$US 3.344 millones (valor neto a 1996) a cerca de \$US 2 millones. De acuerdo con el cálculo del Banco Mundial, el dinero del servicio a la deuda que estaría a disposición del país es de cerca a \$US 120 millones anuales durante los próximos 10 años, que son los recursos a ser invertidos en el marco del PRSP boliviano.

La Ley 2235, Ley del Diálogo 2000, es el marco normativo que operativizó la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP).

La LD divide los recursos HIPC en dos fondos, de acuerdo con la instancia de administración:

1. Un fondo solidario municipal para la educación escolar y la salud pública, con un monto fijo de 5 millones de dólares el primer año y 27 millones de dólares anuales en los próximos 15 años, destinados a cubrir el déficit de personal en las áreas de educación y salud. Estos recursos son transferidos a los ministerios de Educación y de Salud para su administración, es decir son recursos no descentralizados. Sin embargo, la responsabilidad de selección del nuevo personal es descentralizada a un comité local de selección conformado por el director de la escuela, un representante de los padres, un delegado del gobierno municipal y un delegado de la Dirección Distrital de Educación, lo que significa que si bien la administración queda en el nivel central, el nivel local ejerce un rol fiscalizador.
2. “Cuenta especial Diálogo 2000” son recursos descentralizados administrados por los municipios, que constituyen cerca del 83%²² del total de los recursos HIPC.

De acuerdo con el criterio forma de acceso a los recursos, la Cuenta Especial Diálogo 2000 se subdivide en dos partes:

- a) 30% de los recursos se distribuye entre los municipios según el criterio población: 20% destinados al mejoramiento de la calidad de los servicios de educación (criterio población escolar) y 10% destinados al mejoramiento de la calidad de los servicios de salud pública.
- b) 70% de los recursos se distribuyen de acuerdo con el criterio población pobre en una relación de -1 a +3²³ como fondos municipales autónomos, que pueden ser invertidos en una amplia gama de áreas (desarrollo económico, ordenamiento territorial, educación, salud, seguridad ciudadana, protección del medio ambiente y atención a desastres naturales).

22 El cálculo aproximado se realizó en base a las cifras del año 2002, cuando el total de recursos HIPC disponibles ascendió a aproximadamente 157 millones de dólares (MNCS 2003: 62), de los cuales los 27 millones de dólares destinados al Fondo solidario municipal para la educación escolar y salud pública constituyen el 17%, lo que significa que el monto de la Cuenta del Diálogo 2000 constituye el 83% de los recursos HIPC.

23 Población recalculada de acuerdo con el criterio de pobreza en una relación de -1 para la población A: Necesidades básicas satisfechas y +3 para la población E: Pobres marginales (Ley 2235, Ley del Diálogo, artículo 12).

Como mecanismo de equilibrio regional/departamental, este fondo se subdivide a su vez en dos partes: 70% se distribuye de acuerdo con el criterio población pobre citado y 30% se subdivide en nueve partes iguales asignadas a los nueve departamentos, y posteriormente se aplica el criterio población pobre por departamento.

Cuadro 8
Importancia cuantitativa de los recursos de transferencia HIPC respecto a las transferencias de coparticipación tributaria

Departamento	Transferencias per cápita coparticipación tributaria 2002	Transferencias Cuenta Diálogo 2000 per cápita 2002	Porcentaje transferencias Cuenta Diálogo respecto a transferencias coparticipación	Recursos HIPC 2002 en Bs Según población	Porcentaje de población rural por departamento
Grupo 1: 30%					
Santa Cruz	Bs 139,6 \$US 18,6	Bs 42,11 \$US 5,6	30,1%	Bs 85.467.674 Pob. 2.029.471	23,8%
Grupo 2: 40%-56%					
Cochabamba	Bs 143,6 \$US 19,1	Bs 60 \$US 8	41,8%	Bs 87.365.383 Pob.1.455.711	41,1%
La Paz	Bs 145,60 \$US19,40	Bs 66,64 \$US 8,88	45,7%	Bs 156.638.525 Pob. 2.350.466	33,9%
Tarija	Bs 140,3 \$US 18,7	Bs 78,60 \$US 10,48	56%	Bs 30.753.425 Pob.391.226	36,6%
Grupo 3: 65%-75%					
Chuquisaca	Bs 147,6 \$US19,7	Bs 96,12 \$US 12,81	65%	Bs 51.091.193 Pob.531.522	58,9%
Oruro	Bs 148,2 \$US 19,8	Bs 98,43 \$US 13,12	66,2%	Bs 38.575.315 Pob.391.870	39,7%
Potosí	Bs 150,1 \$US 20	Bs 106,23 \$US 14,16	70,8%	Bs75.325.161 Pob.709.013	66,2%
Beni	Bs 143,6 \$US 19,1	Bs 108,28 \$US 14,43	75,5%	Bs 39.254.361 Pob.362.521	31,27%
Grupo 4 Excepción más del 200%			Promedio de los 8 departamentos 56,3%		
Pando	Bs 141,9 \$US,18,9	Bs 325,86 \$US 43,44	229,8%	Bs 17.116.150 Pob. 52.525	60,36%
Total				Bs 581.587.191 Pob. 8.274.325	37,5%

Fuente: elaboración propia en base a los datos de: Mecanismo Nacional de Control Social 2003: 62-64; INE 2002, CNPV 2001.

Cuadro 9
Porcentaje de población rural por departamento

Departamento	Población total	Área urbana	Área rural	% Población área rural
Santa Cruz	2.029.471	1'545.648	483.823	23,8%
Cochabamba	1.455.711	856.752	598.959	41,1%
La Paz	2.350.466	1'552.455	798.011	33,9%
Tarija	391.226	247.736	143.490	36,6%
Chuquisaca	531.522	218.126	313.396	58,9%
Oruro	391.870	236.110	155.760	39,7%
Potosí	709.013	239.083	469.930	66,2%
Beni	362.521	249.152	113.369	31,27%
Pando	52.525	20.820	31.705	60,36%
Total Bolivia	8.274.325	5.165.882	3.108.443	37,5%

Fuente: elaboración propia en base a los datos de INE 2002, CNPV 2001.

Dado que hasta antes de la vigencia de la LD (2001) los recursos de coparticipación tributaria eran los únicos recursos con que contaban la mayoría de los municipios rurales, establecer la relación porcentual entre las transferencias HIPC (Cuenta Diálogo 2000) y estos recursos nos permite medir su grado de importancia y su significado para la descentralización.

Como muestra el cuadro 8, los departamentos con un mayor porcentaje de población rural (Potosí, Pando y Chuquisaca) son los departamentos que reciben un mayor porcentaje de recursos HIPC, es decir que pertenecen a los grupos 3 y 4, lo que nos confirma la tesis de la correlación entre ruralidad y pobreza. El caso que se muestra como una excepción es el de Beni, departamento que con solo 31% de población rural presenta el mayor porcentaje de recursos HIPC del grupo 3. El caso de Oruro, que con 39% de población rural combina un porcentaje significativo de población urbana (61%) y pobreza, y el caso de Cochabamba que, con un porcentaje de población rural de 41,1%, poco mayor al promedio nacional, combina un importante porcentaje de población rural y un relativamente bajo porcentaje de recursos HIPC, aparentemente no cumplen la regla, aunque al respecto se debe tomar en cuenta que dentro de cada departamento ya existen diferencias marcadas entre municipios urbanos y rurales.

Como vemos, el criterio población pobre determina que sean los municipios rurales los más beneficiados y, consiguientemente, sean el área donde estos recursos tienen un mayor impacto.

En el cuadro 9 vemos que en ocho de los nueve departamentos (todos excepto Pando) el porcentaje de recursos HIPC-recursos de coparticipación fluctúa entre 30% a 76%, es decir que los recursos HIPC significan un promedio del 56% de los recursos de coparticipación en ocho departamentos.

Al verse incrementados los recursos de libre disponibilidad de los municipios rurales en un orden del 56%, aumenta la importancia del municipio como instancia de poder.

Aunque los porcentajes de ocho departamentos nos presentan una línea de relativa continuidad, distinguimos tres subgrupos de departamentos: el primer grupo con bajo impacto, el grupo 2 con un impacto medio y el grupo 3 con alto impacto de los recursos HIPC.

En todos los resultados se debe tomar en cuenta que las cifras son promedios departamentales que no están mostrando las fuertes desigualdades entre los municipios de las capitales de departamento y los municipios rurales, por lo cual al analizar las cifras se debe tomar en cuenta que nuevamente en cada departamento hay un mayor peso de los recursos HIPC en las áreas rurales.

El departamento de Santa Cruz, con el más bajo porcentaje (30%), es el único departamento que cae en el primer segmento de bajo impacto de los recursos HIPC.

En el Grupo 2 (Cochabamba, La Paz y Tarija) los recursos HIPC constituyen en promedio la mitad (48%) de los recursos de coparticipación.

En el grupo 3 (Chuquisaca, Oruro, Potosí y Beni) los recursos HIPC constituyen dos tercios de los recursos de coparticipación (promedio 69%), lo que significa que los recursos HIPC determinan un drástico incremento de disponibilidad de recursos.

En 1994, 198 de los 314 son nuevos municipios creados por la LPP, es decir que el 63% de los municipios son nuevas realidades políticas. Estos jóvenes gobiernos municipales rurales se fortalecen con los recursos HIPC.

La nueva fuerza y peso de los municipios rurales los reafirma también como actores importantes de la discusión sobre la estructura (unitaria o federal, simétrica o asimétrica) que deberá asumir el Estado a partir de la Asamblea Constituyente.

Un otro aspecto que nos muestra el cuadro es que los recursos HIPC determinan un proceso de descentralización territorial de la inversión

pública. Los municipios de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz concentran el 71% de población y reciben el 57% de los recursos HIPC.

Desde la perspectiva de la discusión sobre descentralización de recursos y déficit fiscal, hay que tomar en cuenta que el hecho de que la mayoría o totalidad de los recursos de los municipios rurales sean transferencias es un factor que no promueve el ajuste fiscal. El gobierno municipal, al no recolectar por sí mismo sus recursos, tiene poco interés en restringir y cuidar el gasto, aunque sí tenga la autoridad para hacerlo.

Las transferencias HIPC están enmarcadas en un conjunto de normas generales (Ley del Diálogo) que determinan una distribución transparente de recursos. Esta distribución es coadyuvada por el establecimiento de mecanismos de participación para la definición del marco regulatorio (mesas del Diálogo 2000) y por la presencia de mecanismos participativos de seguimiento y fiscalización de la adecuada utilización de estos recursos (Mecanismo nacional de control social y Comités de Vigilancia)

Los recursos HIPC correspondientes a la cuenta Diálogo 2000 —es decir, el 70% del total— constituyen una efectiva delegación de recursos en la medida en que los municipios gozan de autonomía para decidir sobre su utilización en el marco de una amplia gama de tareas.

El 30% de los recursos de la Cuenta Diálogo 2000 muestran una concordancia entre recursos y tareas transferidas, pues estos recursos deben ser invertidos en el mejoramiento de los servicios de educación y salud, tarea que antes debía cumplir el Estado.

Por el contrario, el restante 70% de recursos están destinados a cumplir tareas que en el caso de los municipios rurales son tareas nuevas, pues antes de la descentralización no eran cumplidas por ninguna instancia.

La municipalización del área rural

En el cuadro 10 se sistematiza la información referente a la descentralización de recursos a los municipios tomando en cuenta los siguientes criterios: perspectiva histórica, fuente de los recursos (recursos propios o transferencias), significado respecto al total de su fuente y, finalmente, destino preestablecido o libre disponibilidad.

Cuadro 10
Descentralización de recursos: los departamentos

Recurso	Fuente jurídica año	Re-cursos propios	Transfe-rencia	Importan-cia cuanti-tativa	Tarea pre establecida	Libre disponibi-lidad
Impuestos sobre inmue- bles urbanos y vehículos	1986 Ley 843 Reforma Tributaria 1994 LPP	Sí		66,6% 100%		Sí
Patentes, tasas y aranceles	1994 LPP	Sí		100%		Sí
Rentas fiscales nacionales. Distribución: domicilio legal Distribución <i>per cápita</i>	1986 Ley 843 de Reforma Tributaria 1994 LPP		Sí	10% 20%		Sí
Recursos HIPC Cuenta especial Diálogo 2000 Distribución: <i>per cápita</i>	2001 Ley 2235 del Diálogo 2000		Sí	30%	Sí mejo-ramiento servicios educación 20% y salud 10%	
Recursos HIPC Cuenta especial Diálogo 2000 Distribución: criterio pobreza y <i>per cápita</i>	2001 Ley 2235 del Diálogo 2000		Sí	70%		Sí (listado amplio de áreas)

Fuente: elaboración propia

Para leer el cuadro debemos tomar en cuenta dos elementos de contexto general: por una parte, que el 64% de los municipios en Bolivia son producto de la Ley de Participación Popular, por otra, que en la mayoría de los municipios rurales los recursos de coparticipación constituyen los únicos recursos con que contaron los municipios desde 1994, es decir que antes de ésta, si bien en algunos casos los municipios existían formalmente, no contaban con recursos. En el área rural los municipios o no existían o eran una instancia formal, pero no una institución organizadora de la vida social y política.

La interrelación de los datos en el cuadro permite establecer como una primera observación que en Bolivia se ha desarrollado es un proceso de muni-

cipalización del área rural, entendiendo por ello la creación de la instancia municipio como institución activa organizadora de la reproducción social.

La diferencia establecida entre un proceso de municipalización del área rural y un proceso de descentralización de recursos tiene efectos en dos áreas:

Por una parte, cuando estamos ante una creación de municipios, estamos al mismo tiempo ante la ausencia de una tradición de recaudación y administración de recursos propios. En el caso de Bolivia, las transferencias son los únicos recursos con que cuentan los municipios rurales los primeros años.

La ausencia de una cultura impositiva local y la importancia de los recursos de transferencia plantea la pregunta de si ésta es una base adecuada para que se desarrolle autonomía local como autonomía de recursos o con una tendencia a ello.

Por otra parte, antes de la creación de la instancia municipal, en el área rural la mayoría de tareas que normalmente debía cumplir el municipio no eran cumplidas por ninguna instancia, lo que significa que junto a la transferencia de recursos se abre un área muy amplia para inversión y, paralelamente, para definición de tareas de acuerdo con la iniciativa de los gobiernos municipales, que de esta forma van delineando autónomamente su perfil.

Como vemos en el cuadro 10, solo existen dos fuentes de recursos propios para los municipios, los impuestos sobre inmuebles urbanos y vehículos y las patentes, tasas y aranceles.

Los impuestos sobre inmuebles urbanos y vehículos son una fuente importante de recursos en los municipios de ciudades grandes, y en Bolivia hasta el presente existen 18 ciudades²⁴ con una población mayor a 50.000 habitantes.

Las patentes, tasas y aranceles son impuestos que fija el municipio previa aprobación del Senado. Esta fuente de recursos tiene importancia en los municipios urbanos, pero poca en los municipios rurales.

Hasta 1994 las rentas fiscales nacionales se distribuían de acuerdo con el principio del domicilio legal del contribuyente, lo que daba como resultado que en 1993, es decir un año antes de la LPP, el 92,1% del total de recursos (renta interna y renta aduanera) se transfirieran a las capitales de departamento y solamente el 7,9% al resto del país.

En 1994, con el cambio al criterio *per cápita* como principio de distribución tenemos un 54,4% para las capitales de departamento y un 45,6%

24 De acuerdo con los datos del CNPV 2001, disponibles en la página web del INE.

para el resto del país, es decir que la relación entre capitales y el resto de los municipios tiende a equilibrarse.

En 1996 la tendencia de mayor inversión en los municipios rurales se acentúa y tenemos un 39% de recursos de coparticipación para las capitales de departamento y un 61% para resto del país. Veamos los cuadros:

Cuadro 11
Coparticipación comparada entre capitales-resto del país y eje central-resto del país

Concepto	1993	1994	1995 - 1996
Capitales	92,1%	54,4%	38,9%
Resto del país	7,9%	45,6%	61,1%
Concepto	1993	1994	1995-1996
Eje LP-CBB-SC	90,9%	73,5%	68,1%
Resto del país	9,1%	26,5%	31,9%

Fuente: SNPP 1996: 16.

El cuadro de comparación entre el eje económico de Bolivia —La Paz Cochabamba y Santa Cruz— y el resto del país nos muestra también el drástico cambio que determina el cambio de criterio “domicilio legal del contribuyente” al criterio “*per cápita*”. Antes de la LPP el 91% de los recursos iban al eje y solo un 10% al resto del país; después de la LPP (1996), el 68% de los recursos se quedan en el eje económico y el 32% se transfieren al resto del país. Este nuevo dato es coherente con los datos de población del CNPV 2001, según los cuales los tres departamentos del eje concentran el 70% del total de población.

Cuadro 12
Actores de las inversiones públicas antes y después de la sanción de la LPP (1994) y la LDA (1995)

Distribución de las inversiones públicas	Antes de las reformas	Después de las reformas
Gobierno central	75%	25%
Instituciones departamentales	20%	40%
Municipios	5%	35%

Fuente: BID 1997: 17.

Pensando desde una perspectiva general de la descentralización, es decir descentralización municipal y descentralización regional/departamental, el

cuadro 12 nos muestra que se ha invertido la relación entre el 75% de inversión del Gobierno central y solo el 25% de inversión departamental y municipal. Y al presente, con la Ley del Diálogo 2000, el país asume una estructura orientada a lo local/municipal, pues la inversión a través del municipio creció y ganó en peso porcentual.

Democratización del poder en Bolivia y representación de la población indígena

La pregunta es cómo en poco más de 20 años de vida democrática Bolivia transita de una situación de mínima presencia indígena en los espacios de representación democrática a una situación de autorrepresentación. En todas las elecciones nacionales previas (1979, 1980, 1985, 1989, 1993 y 1997) los diferentes partidos de identidad campesino/indígena que demandaron el derecho al reconocimiento y, en tanto iguales, el derecho a la inclusión²⁵, nunca pudieron convertirse en una fuerza política nacionalmente significativa debido a la escasez de votos que obtenían en las urnas.

Esta nueva constelación es la síntesis de la articulación de tres hechos: la reestructuración del tejido social que acompaña las revueltas de abril y septiembre de 2000, la emergencia de estructuras democráticas de poder local y regional (alcaldías municipales rurales y diputaciones uninominales) y la presencia de un trasfondo histórico de mantenimiento y recreación de identidades indígenas y campesinas a través de una historia larga de luchas reivindicativas de más de 500 años. El hecho que trataré es el segundo.

La LPP y la reforma a la Constitución de 1994 establecen la ruptura del predominio de los municipios capitales de departamento sobre los municipios provinciales²⁶. En los hechos esto significa la municipalización de todo el territorio y la democratización del poder.

25 Desde 1979 pugnaron en elecciones distintos partidos indigenistas de la vertiente katarista, pero siempre obtuvieron una votación mínima que en la mayoría de los casos no les permitió siquiera entrar al Parlamento.

26 La Constitución de 1967 dice en su artículo 202 “Los Concejos Municipales de las capitales de departamentos ejercerán supervigilancia y control sobre los Concejos Municipales Provinciales; los Alcaldes de las capitales de departamento sobre los alcaldes provinciales y estos sobre los agentes cantonales”. Las reformas de 1994 establecen en el artículo 200 “El Gobierno y la administración de los municipios están a cargo de gobiernos municipales autónomos y de igual jerarquía. Esto coadyuva al artículo 12 de la LPP, que dice: “I La jurisdicción de los gobiernos

La democratización del poder permite el acceso a las estructuras democráticas de poder a los sectores indígenas campesinos; este proceso ocurre de forma gradual pero progresiva en menos de diez años, y todavía está en curso.

Este proceso comienza con el acceso a los gobiernos municipales a partir de las elecciones de 1995, sigue con el acceso al Congreso a través de diputados uninominales, y encuentra sus momentos institucionales más expresivos primero en la conformación del Congreso que emerge de las elecciones de 2002 y posteriormente en el triunfo con el 54% de los votos —es decir con mayoría absoluta— del MAS en diciembre de 2005, y finalmente con la reedición de este triunfo, al obtener el MAS el 51% en las elecciones para la Asamblea Constituyente en julio de 2006.

Presencia campesina e indígena en las elecciones municipales de diciembre de 1995

Después de las elecciones de diciembre de 1995, en 176 de los 314 municipios de Bolivia había concejales campesinos e indígenas, es decir en más del 56% de municipios (Albó 1999: 21-23).

500 campesinos accedieron a concejalías municipales y muchos de ellos se convirtieron en alcaldes. A partir de esta elección, lo local se convirtió en el espacio de participación de grupos antes excluidos, al punto de que en 1995 Juan de la Cruz Villca, como secretario de la COB y representante de la CSUTCB, afirmó: “Si ahora no sabemos manejar esos municipios, nos hemos aplazado” (Albó 1999: 13).

Con la frase de Juan de la Cruz vemos que al inicio del proceso había claramente expectativa por una apropiación de los espacios de poder municipal y por un manejo eficaz de estos espacios.

El recorrido histórico nos muestra, por el contrario, un proceso complejo en que por mucho tiempo no es posible plantear siquiera el tema de la eficacia. Al principio habrá una fase confusa, con algunas experiencias exitosas, muchos casos en que las lealtades partidarias diluyen la identidad étnica y en que la fuerte crisis de legitimidad de los partidos tradicionales va a ser trasladada también a líderes indígenas. Solo en un segundo momento empezaremos a ver cómo se aclara el panorama y en qué sentido.

Municipales es la Sección de provincia (y el inciso) III La jurisdicción municipal en las capitales de departamento, corresponderá a su respectiva sección de provincia”.

La democratización del área rural significa también modernización de las estructuras de poder tradicionales, pues las autoridades y prácticas políticas tradicionales son desplazadas por las prácticas y las formas de autoridades democráticas.

La pugna y la dinámica en torno a los recursos de la LPP reconfiguraron las relaciones de poder entre los actores en el campo. El resultado más importante en esta línea fue que las autoridades municipales democráticas tendieron a sobreponerse y desplazar a las autoridades tradicionales. Una opinión al respecto ya generalizada en 1998 es: “Ya no quieren ser dirigentes. Solo piensan en llegar a concejales y alcaldes” (Albó 1999: 110).

Las bases de legitimidad social tienden a trasladarse de las estructuras tradicionales comunitarias a las estructuras político-formales, es decir a la nueva legalidad.

En el plano de la relación gobierno municipal-ciudadanos vemos que gana espacio la conciencia de pertenencia municipal y la mayor conciencia del valor del voto, aunque muchas veces unida a una decepción por los resultados de la gestión pública local.

Finalmente se produce un crecimiento generalizado de las expectativas de los ciudadanos junto a una desconfianza generalizada respecto a la mayoría de las instituciones soporte de la democracia (Congreso, partidos, policía).

Este panorama nos permite entender por qué —a pesar de la democratización del poder en base a la municipalización que se expresa en la confianza ciudadana de que goza el municipio en las encuestas (Seligson *et al.* 2000, 2002, 2004 y 2006)— a partir de 2000 los movimientos sociales y especialmente los actores sociales rurales participan en un cuestionamiento generalizado al Estado como estructura de gobierno nacional, aunque este cuestionamiento se presenta unido a un respeto mínimo por las estructuras democráticas e incluso se manifiesta a través de la reivindicación del ordenamiento democrático como la solución deseable, lo cual se manifiesta a través de la petición de Asamblea Constituyente como salida a la crisis.

Pensando temporalmente, en un primer momento vemos el fortalecimiento de una dinámica local de los partidos con el consiguiente debilitamiento de la lógica centralista tradicional desde el retorno a la democracia (1982). Al mismo tiempo, esto significa el traslado de la cultura prebendal, clientelar y personalista de los partidos al ámbito local rural. El ingreso de la

cultura partidaria occidental va a ser vivida como amenaza y como peligro de ruptura de las estructuras tradicionales de solidaridad de la cultura indígena, comunitaria y campesina.

Las autoridades tradicionales de un municipio, los *mallkus* de Jesús de Machaca, expresan así la influencia que sienten de los partidos: “Nos están aproximando a los partidos, pero este acercamiento no es tan bueno. Sabemos que los partidos son hoy los mayores ladrones”²⁷.

Con la municipalización la dinámica política municipal democrática comienza a constituirse en el eje ordenador de lo social en el campo. Las alcaldías como nuevos espacios estatales se convierten en la oportunidad para participar efectivamente en el poder desde lo local. El acceso diferenciado a los recursos de coparticipación genera una fuerte dinámica localista disgregadora que instala desconfianza y competencia entre las distintas comunidades.

La influencia de los partidos en las culturas tradicionales indígenas fue vista como negativa. Sin embargo, a un inicio la lógica partidaria tiende a ser más fuerte que la identidad étnica; esto queda claro cuando se analiza el comportamiento de los concejales campesinos/indígenas. Cuando los concejales se sienten en minoría quedan más fácilmente marginados, al igual que en el caso en que, por la dispersión de partidos en el concejo, éstos no se unieron en el momento de elegir al alcalde; aunque hubiera una mayoría de concejales indígenas como concejales, fácilmente ha habido peleas, censuras e inestabilidad, lo que muestra que la lealtad partidaria tiende a ser más fuerte que la identidad étnica.

Este momento de fortaleza partidaria en los municipios rurales va a llevar a un proceso de fragmentación y descrédito de líderes indígenas, que van a ser desplazados junto a los partidos tradicionales dejando un vacío de representación.

Este vacío va a conformar un escenario adecuado para un proceso de circulación de élites predominantemente urbanas por otras predominantemente rurales pero también para un proceso de circulación de élites que muestra un recambio generacional. Este proceso de circulación se produce a través del nacimiento de nuevos partidos (MAS y MIP) que, de forma contraria a los partidos tradicionales, van a nacer en los municipios y en

27 Entrevista colectiva de la autora a los *mallkus* de Jesús de Machaca, febrero de 1997.

línea ascendente posteriormente un partido, el MAS, ampliara su espacio de convocatoria al ámbito urbano y a todo el ámbito nacional.

Presencia indígena en las bancas parlamentarias territoriales en las elecciones de 1997

Las circunscripciones uninominales se crearon en 1995 a través de una reforma a la Constitución²⁸ como parte del proceso de modernización que caracterizó al período.

La crisis de legitimidad de los partidos se reflejaba ya en este momento en vacíos de legitimidad del Poder Legislativo. El objetivo de las diputaciones uninominales fue el de generar legitimidad para el Congreso, en el entendido de que los diputados uninominales, por su raigambre territorial más cercana al ciudadano, constituirían un nuevo caudal legitimador.

En 1995 se fundó el partido Asamblea para la Soberanía de los Pueblos (ASP), el cual representa al movimiento sindical de los campesinos agricultores de coca del Chapare y Carrasco. Posteriormente este partido se denominará Movimiento al Socialismo (MAS), sigla con la cual será registrado en la CNE.

En estas elecciones la IU (ASP)²⁹ obtendrá una votación nacional del 3,5%, que contrasta con su votación del 17,5% en el departamento de Cochabamba. Estas cifras nos muestran que el partido tiene una presencia local (departamento de Cochabamba) importante, pero está ausente en el resto del país. Este dato es aun más claro cuando vemos que el partido obtiene exclusivamente diputaciones territoriales uninominales y ninguna plurinominal, es decir que la presencia partidaria está circunscrita al ámbito de las circunscripciones 27, 28, 29 y 31, que corresponden a la región del Chapare.

Los cuatro diputados uninominales de IU (ASP) —Evo Morales, Félix Sánchez, Néstor Guzmán y Román Loayza— son dirigentes del movimiento sindical campesino cocalero; el último es además secretario ejecutivo de la CSUTCB.

28 Ley 1615 del 6 de febrero de 1995 de Reformas a la Constitución, artículo 60 de la Constitución de 1967.

29 Para participar en las elecciones de 1997 la ASP se presta la sigla de la Izquierda Unida (IU).

En la misma línea, vemos que en las siguientes elecciones nacionales, las de 2002, de los seis curules parlamentarios que alcanza el partido indigenista Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), cinco son diputaciones por circunscripción uninominal.

La representación indígena en el Parlamento

Cuando la descentralización es una reforma ya implementada, el primer semestre de 2000 se desata una profunda crisis social en Cochabamba, la “guerra del agua”, que es la escalada de un proceso que termina en el enfrentamiento violento entre la población, por un lado, y la policía y la Fuerzas Armadas por el otro. El proceso se replica y expande a La Paz en septiembre. Ambos hechos remueven las estructuras institucionales del país.

Las revueltas de abril y septiembre de 2000 son el momento de convocatoria a la reconstitución de los actores sociales; a partir de este momento la confrontación se reposiciona en el centro del intercambio político.

El rebasamiento del Estado que significaron abril y septiembre saca a la luz, por un lado, las debilidades y temas pendientes de la democracia boliviana: la debilidad y falta de alternativa del sistema político frente a la incapacidad e ineficiencia de un Gobierno, la crisis de los partidos tradicionales como instancias de mediación entre el Estado y la sociedad. Por otro lado, marca un momento democrático participativo en que —ante la crisis de las instancias de mediación y en un panorama social marcado por una fuerte crisis económica— la multitud se constituye en actor social.

Como una respuesta a la convocatoria que significaron los hechos de 2000, vemos que en las elecciones de 2002 reaparece el viejo de problema culturas indígenas y campesinas versus cultura mestiza señorial, pero esta vez como clivaje político, es decir, dividiendo las lealtades políticas de la población.

Con este panorama de trasfondo en las elecciones nacionales de junio de 2002, el MAS obtiene el segundo lugar, alcanzando 35 bancas parlamentarias, y otro partido de convocatoria radical a lo indígena, el MIP, dirigido por el líder aymara Felipe Quispe, obtiene seis curules. Entre ambos alcanzan un total de 41 bancas parlamentarias, es decir el 26% del total de bancas del Congreso boliviano.

La reivindicación de una cultura campesina e indígena con matices de discurso socialista va a ser planteada por el MAS. La perspectiva indigenista radical será reclamada por el MIP.

Por primera vez en los 20 años de democracia la cantidad de campesinos e indígenas en el Parlamento expresa la composición multiétnica y pluricultural del país.

El MAS³⁰, dirigido por Evo Morales, en pocos años se constituyó en la tienda política mayoritaria de los municipios de la región cocalera, pero solo a partir de las elecciones de junio de 2002 extiende su capacidad de convocatoria y se convierte en un partido de alcance nacional.

Lo que es común a ambos partidos, y novedoso en cuanto al sistema político y subsistema de partidos, es la disputa por la representación de la misma ruptura social emergente. De esta forma la pugna entre el MAS y el MIP se expresa como una fuerte disputa por el liderazgo del movimiento de unidad campesina e indígena, que se presenta también como disputa por el liderazgo de la CSUTCB, instalando en este ámbito, no sin dificultades, la idea-valor de pluralismo.

Este clivaje social emerge como un fruto de 20 años de democracia y de un proceso más joven de politización de los microespacios locales pugnando claramente por la democratización de la sociedad boliviana, y constituyéndose también por ello en uno de sus mayores retos.

La necesidad de inclusión de excluidos por un Estado con baja capacidad de integración social no es problema nuevo en Bolivia. La novedad radica en que esta necesidad hoy se ha posicionado como tema central de la agenda política y que son los propios indígenas y mestizos que sienten la discriminación los que recogen la bandera de lucha y toman la palabra en los espacios democráticos para avanzar en este camino.

Apoyo al sistema institucional y autoidentificación como indígena

Si uno observa los datos sobre etnicidad de la encuesta de 2000 (Seligson *et al.* 2000) y los compara con los datos sobre etnicidad del CNPV 2001, inmediatamente se percata de que la autoidentificación étnica es un proceso

30 Recordemos que en las elecciones nacionales de 1997 el MAS se denominaba en la ASP y que participó bajo la sigla IU.

dinámico fuertemente influenciado por la forma en que se plantea la pregunta y por las opciones de respuesta que se ofrece al encuestado.

En la encuesta de 2000 sobre cultura política³¹ se tomaron cuatro variables: autoidentificación, idioma materno, idioma de la entrevista y vestimenta, siendo el principal criterio la autoidentificación.

En el CNPV 2001 se tomaron tres variables; autoidentificación también como variable principal, lengua materna y lengua cotidiana actual.

En la encuesta de 2000 se establecieron los siguientes datos de acuerdo con el indicador de autoidentificación³².

Cuadro 13
Autoidentificación e identidad indígena

Autoidentificación	Porcentaje
Mestiza	57,4%
Blanca	25,8%
Indígena	8,5%
Chola	3,0%
Negra	1,3%

Fuente: Seligson 2001: 120.

En el CNPV 2001 se estableció que un 62% de la población se autoidentificaba con algún pueblo indígena. Es importante señalar es que esta encuesta no presentaba la opción mestizo, lo cual llevó a invisibilizar, por una parte, al grupo mestizo, por otra, el carácter y la especificidad de los problemas de los grupos indígenas.

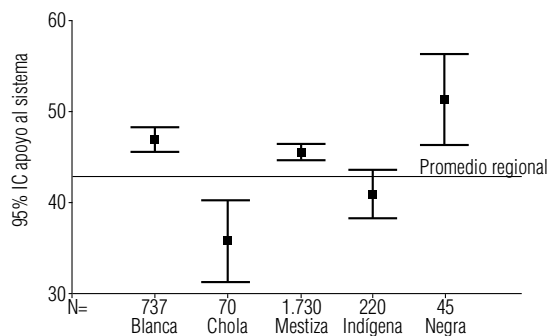
En la encuesta de 2000 vemos que el grupo mestizo presenta características claramente diferenciadas de aquellas del grupo indígena, especialmente en cuanto a niveles de educación, niveles de ingreso y niveles de victimización por corrupción.

Tomando en cuenta este trasfondo, un dato más descriptivo de la realidad es aquel de la encuesta de 2000, que nos presenta un 8,5% de indígenas.

31 Seligson *et al.* 2001.

32 La pregunta de la encuesta de 2000 se formuló en términos de pertenencia al grupo étnico: "Ud. se considera una persona de raza blanca, mestiza, indígena o negra". Por el contrario, la formulación del INE es más difusa: "Con cual de los siguientes pueblos o naciones originarias se identifica Ud: aimara, quechua, guaraní, guarayo, otro".

Gráfico 1
Apoyo al sistema y etnicidad: intervalos de confianza



Fuente: Seligson 2001: 124.

De acuerdo con los datos de la encuesta, el nivel de apoyo de la población indígena y chola al sistema es menor que el apoyo de la población mestiza y blanca³³.

Eliminando el efecto de ingresos y educación, vemos una persistencia de niveles significativamente más bajos de apoyo al sistema en comparación con los mestizos. Otro dato importante es que el grupo de blancos tiene un apoyo más alto hacia el sistema, pero no significativamente más alto que los mestizos³⁴.

El menor grado relativo de apoyo al sistema institucional del grupo indígena nos muestra la realidad de exclusión que ha caracterizado históricamente la relación entre Estado boliviano y grupos indígenas.

Esta historia de exclusión no es estática, y a partir de la Revolución del 52 se han dado importantes pasos en sentido de la inclusión de lo indígena y en sentido de construcción de la nación como comunidad imaginada³⁵. Probablemente el producto exitoso de este proceso de construcción de una comunidad imaginada es el 57% que se consideran mestizos, pero éste es tema de otra investigación.

A pesar de estos momentos de democratización, la cultura señorial excluyente persiste como resabio en las instituciones estatales y como

33 La escala pretende captar el grado de apoyo al sistema de gobierno sin focalizar las autoridades de turno. El soporte teórico de la escala se encuentra en Seligson 1983.

34 Para los datos de la regresión, véase Seligson 2001: 125.

35 Véase la noción de comunidad imaginada en Anderson 1993.

carácter central de instituciones de la vieja élite. La metáfora “Todos somos iguales, pero unos somos más iguales que otros” describe bien esta situación de ambigüedad.

Especialmente cuando analizamos la pregunta acerca de la garantía estatal de los derechos básicos del ciudadano, se deja sentir con claridad la realidad de exclusión y trato como a inferiores que dispensaba el sistema a los miembros de los grupos indígenas. También resulta importante ver que el 57% que en 2000 se autodefine como mestizo tiene un nivel de apoyo al sistema institucional igual al del grupo autodefinido como blanco. Esto último nos habla de un grupo socialmente integrado.

Analizando las respuestas a la pregunta de autoidentificación que tienen la opción mestizo de las sucesivas encuestas de Seligson (Seligson *et al.* 1998, 2000, 2002, 2004 y 2006), vemos que en Bolivia estaría en curso un proceso de indigenización identitaria que presenta tres caracteres. Por una parte muestra que una gran mayoría de los encuestados se autoidentifica como mestizo; en segundo lugar, que la autoidentificación como blanco está decreciendo en número y en tercer lugar, que la autoidentificación como indígena u originario está en crecimiento.

La participación en la planificación

La municipalización boliviana establece paralelamente un componente de participación social a través de la participación sistemática de la población en las decisiones sobre visión de desarrollo y uso de recursos que se traduce en un plan de desarrollo municipal (PDM) quinquenal. El PDM participativo debe ser la base para la definición del plan operativo anual (POA) de cada municipio.

La municipalización, a través de la participación en la planificación, promueve ejercicio ciudadano en los espacios locales, y a través de este ejercicio la ciudadanía es percibida como derecho y no como concesión.

A través de las entrevistas se percibe que la participación activa de la población trae aparejada una revolución de expectativas a nivel general, que en un medio caracterizado por la escasez tiende a dar lugar a la frustración y a una consecuente pérdida de legitimidad institucional, a pesar de los resultados positivos en el plano local.

El presidente del comité de vigilancia de un municipio rural sostiene: “Lo que pasa es que si hay reclamos es porque lo que se planifica o lo que se pone en el documento no se cumple muchas veces, llega un momento en que la gente dice: tantos talleres, tanta capacitación, tanta demanda nos piden y hay poco cumplimiento”³⁶.

LPP, capital social y democratización

La LPP va a ser implementada en una diversidad de regiones donde encontramos estructuras sociales con diferentes grados de fortaleza. La primera pregunta es: ¿en qué medida la presencia y fortaleza de capacidad organizativa instalada influye o no en la marcha y fortaleza del propio proceso participativo? La segunda pregunta es: ¿cómo el trasfondo cultural de las estructuras organizativas se fusiona con la cultura democrática que promueven y presuponen las nuevas instituciones?

En términos generales, una de las diferencias que se nota entre tierras altas y tierras bajas es la fortaleza y larga tradición de las organizaciones sociales en el área andina, ya sea bajo la forma organizaciones sindicales u organizaciones originarias, y la menor fortaleza de las organizaciones en tierras bajas, y en este sentido mayor y menor capital social, respectivamente.

Debemos preguntarnos hasta qué punto la fortaleza organizacional expresada especialmente en la presencia y fortaleza de organizaciones originarias o sindicales es funcional o permitirá la emergencia de valores democráticos.

Constatamos que en tierras altas la cultura tradicional de matriz comunitaria entra en cuestión al enfrentarse a la municipalización, ya que la municipalización significa la introducción de la lógica y valores liberales individualistas a la comunidad, que es el corazón de la cultura tradicional.

La municipalización está promoviendo una apertura y reforma de las comunidades originarias que por una parte, y como una primera respuesta, reafirman su identidad originaria y viven la municipalización como una oportunidad para el empoderamiento; por otra, el ingreso de la lógica democrática individualista a las comunidades produce una tensión interna:

36 Entrevista con Dardo Áñez, presidente del Comité de Vigilancia de San Ignacio de Velasco 26.02.2002.

modernización versus tradición que encuentra salidas incluso por la vía de la violencia³⁷.

Cuando las organizaciones sociales son fuertes, como es el caso de las organizaciones campesinas y originarias de la región altiplánica, la municipalización ha sido una oportunidad para el empoderamiento de los sectores subalternos: “Donde más confianza tenemos es en la organización originaria y después en los sindicatos. Las organizaciones originarias están bien organizadas y están enlazadas al sindicato y a la OTB. La autoridad mallku Severino Willka Rojas es secretario general y representante de la OTB de Malla”³⁸.

En algunos casos se ha decidido incluso una identificación entre dirigencia de la OTB y sindicato, lo cual nos muestra que la nueva institucionalidad se está sobreponiendo a la estructura preexistente como una forma de no quebrar la legitimidad, pero también como una señal de la aceptación de la nueva estructura en el seno de la estructura tradicional. Así, la propia comunidad decide la unificación de ambos cargos: “El dirigente de la comunidad pasa a ser dirigente de la OTB”³⁹.

37 El caso del municipio de Ayo Ayo ilustra con fuerza la tensión entre valores tradicionales y el ingreso de parámetros democrático individualistas modernizadores. En junio de 2004 el alcalde electo de Ayo Ayo fue asesinado por sus opositores políticos (vinculados al MIP), que aparentemente lo acusaban, no sin fundamento, de corrupción. Después del hecho el municipio quedó sin autoridades municipales y con sus cuentas congeladas. Hasta acá podríamos constatar la fuerza de un accionar que no se rige por el ordenamiento jurídico y más bien lo enfrenta. En las elecciones de diciembre de 2004 salen electas cinco personas de cinco diferentes partidos y agrupaciones ciudadanas, lo cual nos muestra el grado de fragmentación de las opiniones y lealtades políticas como una señal extrema de pluralismo e individualismo, es decir que en Ayo Ayo no funcionó en absoluto un voto consigna sino que se impusieron opiniones individuales. Y en un tercer momento vemos que la prensa registra cómo de esta diversidad se llega a la definición de las autoridades bajo el título “La gente de Ayo Ayo vigiló la posesión de su alcalde”. “Los nervios eran evidentes: los papeles caían, las voces apenas se escuchaban. El primero en ser elegido fue el presidente, cargo que recayó en Armando Flores de UN. El vicepresidente es Emeterio Chino del MAS y el secretario es Irineo Calle de ASP. Al momento de elegir al alcalde [...] los concejales más nerviosos que antes observaban de reojo a los comunarios que tenían sus chicotes atravesando sus cuerpos. El secretario del Concejo, con voz casi apagada habló en aymara y propuso el nombre de Gabriel Calle del MIP. Hubo un silencio de largos segundos y los aplausos se dejaron escuchar” *La Razón*, 21 de enero de 2005.

38 Entrevista con Alfredo Ochoa Acarapi, dirigente de la Central Agraria Malla Prov Loayza, 19.12.2001.

39 Entrevista con Adrián Valeriano Valeriano, presidente del Comité de Vigilancia del Municipio de Tarabuco, 21.03.2002

Muchos dirigentes de los comités de vigilancia eran previamente dirigentes de los sindicatos, lo que empieza a cuestionar el imaginario cultural tradicional: Alejandro Quispe Chambi ⁴⁰, un miembro de un comité de vigilancia rural, al preguntársele cómo llegó a formar parte del CV respondió: “Antes era secretario general del sindicato de la subcentral de la comunidad. Ahora incluso es más importante el sindicato, pues desde un principio ha defendido los derechos de los comunarios”, es decir que hay una tradición histórica de la función pública, pero no como representación de algo de lo que se es parte, y por tanto corresponsable, sino en el sentido de organización del ‘nosotros’ en defensa y frente a lo ‘otro’.

En tierras bajas, donde existe menor capital social en sentido de relativa menor capacidad organizativa, y por tanto de una menor tradición de organización, el comité de vigilancia tiende a ser más débil:

ahora los comités de vigilancia, por ejemplo, todavía son muy débiles, no tienen mucha convocatoria, no tienen respaldo para sus actividades [...] la Iglesia está contra la formación de asociaciones o centrales indígenas, porque las centrales indígena ahora reclaman los cabildos como entidades tradicionales también de las comunidades por sí mismas, como sus bases, y la Iglesia dice que no son nuestras bases, tienen una función religiosa. En la iglesia, por ejemplo, se guardan los bastones, que son los signos de mando⁴¹.

Vemos que en las grandes ciudades no se cumple esta diferencia entre tierras altas y tierras bajas, aunque sí hay diferencias entre departamentos sobre las que no trata esta investigación.

La municipalización y sus elementos participativos han promovido un proceso de democratización que, aunque se expresa a través de tendencias ambiguas e incluso contradictorias entre sí, hacen referencia a un núcleo común.

Por un lado, hay una tendencia a la integración al sistema estatal de sectores excluidos (campesinos, indígenas y originarios). Por el otro, existe una tendencia a la promoción de la organización y toma de conciencia de la ciudadanía como titularidad de derechos, así como una tendencia al empo-

40 Entrevista con Alejandro Quispe Chambi, vicepresidente del Comité de Vigilancia Luribay, Prov. Loayza, 18.12.2001.

41 Entrevista con Gaby Beckmann, cooperante del DED en San Ignacio de Velasco, Chiquitanía, 25.02.2002.

deramiento, que va hacia un fortalecimiento de la identidad indígena y a partir de ello a un cuestionamiento general del Estado que reprodujo exclusión y discriminación.

A pesar de las profundas diferencias entre las tendencias en general, vemos un fortalecimiento del nivel municipal como eslabón básico del orden estatal. La crisis nacional general que se desata el año 2000 y que se extiende hasta 2005 muestra a los municipios como único espacio de fortaleza institucional estatal.

Los últimos años la fuerte vinculación caminera y un acceso mayoritario de las poblaciones rurales a los medios de comunicación generaron un sentimiento de frustración, que tiene que ver más con cómo se percibe la pobreza que con la propia situación de pobreza. El acceso a los medios hace que la comparación entre la propia situación y aquella de los sectores de élite, especialmente de la élite política, sea cotidiana. Esto genera y alimenta sentimientos de frustración y odio hacia una sociedad excluyente y discriminadora hacia lo indígena.

En esta vía, el proceso en dirección contraria es la municipalización, que a pesar de la presencia de los partidos que conllevaba, constituye el medio y el sistema que posibilita la construcción desde lo local, es decir desde lo propio. Esto nos explica por qué en Bolivia en las revueltas sociales desde el año 2000, pero especialmente desde 2003, la protesta y rebelión de los sectores subalternos y especialmente de los sectores indígenas sea dirigida contra el Estado central y contra la clase dominante, pero el ámbito estatal local —el municipio— no es cuestionado; es más, en algunos casos, como las regiones cochabambinas de producción de coca, es espacio de organización de la protesta.

LPP y modernización de valores tradicionales. Partidos políticos y comunidad

Con el retorno a la democracia a principios de la década de 1980, los partidos políticos asumieron un rol central —y a partir de 1985, un rol monopolístico— en la mediación entre Estado y sociedad. De acuerdo con la estructura estatal en este momento, los partidos eran centralistas y caudillistas.

El centralismo de los partidos se expresaba en dos elementos: la relación que establecieron con los espacios rurales era una relación intermitente que

fluctuaba al ritmo de las elecciones nacionales; los partidos, más que expresar o representar las rupturas sociales de las áreas rurales, tendieron a establecer clientelas en los períodos electorales.

El centralismo del partido se expresa también en la debilidad característica de su organización en los territorios aledaños y una mayor fortaleza en el centro. En las áreas rurales, los partidos no cuentan con estructuras partidarias o estas son muy débiles, lo cual se expresa en que en ningún caso existe periodicidad de reuniones de su estructura local. Con diferentes matices y diferente intensidad a partir de 1985, el accionar de los partidos en el área rural asumió la forma predominante de formación de redes de clientela.

Después de la implementación de la LPP los partidos se enfrentarán al desafío de la territorialización, y esto cambió la estructura de reproducción del poder en Bolivia. La municipalización significó la descentralización de los espacios de pugna por el poder y también la descentralización de la producción de legitimidad.

En el nuevo escenario los partidos, centralistas y sin raíces en el ámbito rural, empezaron a ejercer el monopolio de la representación política. Este ejercicio monopólico es percibido como un cambio radical. El líder de opinión en una pequeña población rural sostenía:

Y hoy, eso sí, la alcaldía se ha hecho la casa del pueblo [...] antes los municipios eran los *poverellos* de hacienda, no tenían nada, franciscanos que no nos podían dar nada, ahora son los poderosos. Hoy las honorables alcaldías y sus representantes son todo, porque todo lo canaliza el gobierno (municipal), y si se quiere meter Caminos, choca con los municipios, en las tierras, choca con los municipios, en la salud, en los medios, hasta en los transportes choca con el gobierno municipal⁴².

Esto va a generar dos tendencias: por un lado, el desprestigio que ya acompañaba a los partidos se irradia al área rural, y con esto la crisis de legitimidad de los partidos se extiende y se profundiza; por otro lado, genera una presión para la integración de las organizaciones sociales al sistema.

La integración se muestra en principio en regiones de predominancia indígena y campesina del área occidental, a través de la instrumentación de los partidos por la sociedad civil. Posteriormente, y esta vez impactando en

42 Entrevista con Elías Cortezón (sacerdote), director de la Radio Juan XXIII y ex presidente del Comité de Vigilancia de San Ignacio de Velasco, 25.02.2002.

toda el área rural boliviana, en la ruptura del monopolio de la representación política de los partidos y la apertura a la presencia de organizaciones ciudadanas y pueblos indígenas.

La instrumentación de los partidos es posible porque el fortalecimiento de su rol significa paralelamente un fortalecimiento del elector como fuente de legitimidad. Así, un ex *apumallku* de Pelechuco sostiene: “Antes nos manejaban los partidos políticos, ahora nosotros definimos”⁴³.

Desde la perspectiva de los partidos, la municipalización provoca una tensión entre estructuras tradicionalmente centralistas y la necesidad emergente de que el partido eche raíces en los 314 municipios, es decir se territorialice para mantener o reconstituir presencia y fuerza nacional.

La nueva forma de presencia de los partidos en el área rural va a ser registrada con sentimientos ambiguos. Por una parte, los más importantes líderes sociales de las comunidades tienden a participar a través de algunos partidos en las elecciones, y al mismo tiempo, esta participación tiende a descalificarlos:

Ahora último, recién por ejemplo la federación de campesinos del departamento, ha sido intervenida por las centrales provinciales de todo el departamento porque la dirigencia de esta federación se comprometió con algunos partidos políticos, y así los distinguieron a nivel de uninominales, es gente ya totalmente metida, corrompida por la política, que no representa a sus bases y que trabaja mayormente por sus propios intereses⁴⁴.

De la misma forma, un líder de opinión de Sucre opina:

Yo creo que el hecho de que el partido sea el único que pueda ser el nexo entre la sociedad civil y el Estado ha cambiado sustancialmente. La gente ha empezado a desconfiar del sistema de partidos. Entiendo que también ha habido muchos, muchos, muchos compromisos que al final no se los ha cumplido, es por esa razón la gente no confía en la gente cuando habla de partidos. Entonces inclusive entre ellos ha empezado la desconfianza. Por decirte, si una persona de la comunidad o de un municipio x ha ido como candidato para concejal y no ha salido, esa persona ya no es de con-

43 Entrevista con Ricardo Huanca Yquise, ex *apumallku* del la provincia Franz Tamayo, Agua Blanca, 03.01.2002

44 Entrevista Juan Pablo Chumacero, investigador de TIERRA, Sucre, 19.03.2002

fianza del resto de la gente, o sea que pierde la confianza al identificarse con un partido⁴⁵.

Por esta vía, la crisis de los partidos llegó al área rural y abre la brecha para el posterior proceso de sustitución de élites. Al ser desplazados los partidos de la tarea de mediación por la pérdida extrema de legitimidad, queda disponible el espacio para una nueva élite. Este proceso de sustitución no solo será de sustitución de élites urbanas por una contraélite rural; también será un proceso de circulación de élites generacional.

Por el contrario, en el área rural de tierras bajas vemos una relación entre partidos y población que tiende a ser más orgánica⁴⁶, por lo cual los partidos van a ser percibidos como divisores de la población, división antes inexistente: “En realidad, antes del 96 no había muchos problemas aquí. Por ejemplo, aquí la política se la ha tomado muy a pecho, antes no teníamos problema, todo el mundo éramos amigos, no habían esos problemas que existen ahora, que hay enfrentamientos hasta entre familias a veces por nada más que la política, y eso no es bueno”⁴⁷.

La fuerza estructural que empuja a los partidos a la territorialización va a ser un desafío enfrentado por los diferentes partidos con diferentes estrategias e intensidad, pero en general se observa más experiencias frustradas en los partidos del viejo sistema frente a la incursión exitosa de los nuevos.

Una característica común a los diferentes procesos que se vive en todos los partidos es que se instala un alto grado de autonomía para la toma de decisiones locales, que llega al extremo de cuestionar la propia idea de partido como unidad agregadora de demandas y portadora de una visión política como convocatoria central. “Nosotros nos relacionamos con la dirección central del partido, pero tomamos las decisiones aquí. Ellos de lo alto no nos pueden decir ‘tienes que cumplir’. Ellos nos dan algunas guías. No pueden decidir si éste tiene que ser el candidato, ellos no conocen a la persona, entonces aquí decidimos”⁴⁸.

45 Entrevista con Mario Torrez, gerente regional de ACLO, Sucre, 20.03.2002.

46 Esta relación más orgánica podría guardar relación con el hecho de que en tierras bajas el área rural tiene predominancia clara de una cultura occidental, lo que determinaría una mayor receptividad a instituciones que responden a esta matriz, pero de todas formas este es un aspecto que debería investigarse a profundidad en otros estudios.

47 Entrevista con Guisela Bauer, concejala de San Ignacio de Velasco por el MIR, 25.02.2002.

48 Entrevista con Santiago Quina, alcalde de Curva, militante de UCS, 2.01.2002

Lo que se ve es que ellos (dirección central o departamental del partido) nos tienen que apoyar a lo que dice la base; siempre partimos de un principio que nosotros nos debemos a la base [...]. Como ahora, para las diputaciones uninominales teníamos previsto nosotros otro nombre, el nombre que hemos elegido estaba bien y nos aceptaron, pero ahora resulta que nuestra elegida se ha ido como ministra y nos están obligando a aceptar de arriba⁴⁹.

La territorialización de los partidos del viejo sistema no fue un proceso exitoso; sin embargo, promovió un proceso de apertura y democratización interna hacia lo local. La respuesta de los partidos al reto de echar raíces en lo local fue diversa, y va desde una democratización territorial de los partidos, un abandono de lo local, una falta de respuesta y, como consecuencia, una ampliación y profundización de la crisis de éstos en el área rural, a finalmente la emergencia de nuevos partidos desde lo local como el proceso más exitoso.

En el caso del MNR se implementó con relativo éxito un proceso institucional de democratización interna⁵⁰, que se refleja en la realización de elecciones primarias internas del partido: “Antes se reunía un grupo de compañeros nomás, y a dedo se elegía a los candidatos: primero, segundo, tercero, y así sucesivamente. Sin embargo ahora, con las elecciones internas que tuvimos dentro del partido cuando se lo democratizó, prácticamente el candidato ganador en esas elecciones era indiscutiblemente el primer candidato a concejal, si él lo deseaba”⁵¹.

En el caso de ADN vemos que la estructura caudillista y centralista del partido primó en el proceso:

Todo ha sido una designación sobre todo del jefe del partido a nivel departamental, pero no obedece a una toma de decisiones de una estructura partidaria. A nivel departamental deberían funcionar el comité político y el comité ejecutivo, está establecido cómo debe funcionar el comité político y está conformado el comité ejecutivo, pero ninguna de las instancias funciona; no funcionan para definir candidatos, no funcionan para definir un posicionamiento del partido⁵².

49 Entrevista con Primitiva Echalar Cardozo, concejal de Yotala por el MBL, 21.03.2002.

50 El estatuto Sorensen rigió normativamente el proceso.

51 Entrevista con Sergio Toledo Barba, concejal de San Miguel de Velasco por el MNR, 26.02.2002.

52 Entrevista con Carol Carlo Durán, concejala de Cobija por ADN, 01.03.2002.

En el caso del MIR respecto a la estructura del partido y a la relación partido-población, un concejal de Sucre comentó respecto a si se realizan reuniones periódicas del partido: “A demanda de la coyuntura, a veces hay reuniones ampliadas, a veces hay reuniones del comité ejecutivo, reuniones por distrito. Todos esperamos que llegue la época de la campaña, no hacemos un trabajo sistémico, un trabajo ordenado, un trabajo de relacionamiento permanente, y eso es lo que observa la gente, que es probablemente lo que le está faltando al partido político”⁵³.

En el caso del MBL, tenemos un partido pequeño con relativa poca gravitación en el viejo sistema de partidos que, sin embargo, muestra un enraizamiento local sólido en el departamento de Chuquisaca. El alcalde del partido en Tarabuco comenta: “en el MBL estamos acostumbrados a elegir, la militancia del partido en el municipio elige a sus candidatos. El MBL siempre ha mantenido la relación con las organizaciones del pueblo, más que todo con la organización del área rural, a la que yo represento, que es la organización sindical del campesinado”⁵⁴.

La fuerte presencia partidaria en el área rural ha generado una ampliación de la crisis de legitimidad de los partidos y, con ello, una profundización del problema. La población percibe dos elementos como característicos de los partidos: por un lado, la falta de manejo democrático dentro de los partidos y, por tanto, una imagen de las instituciones como órganos no aptos para la representación democrática, y por otro, el ejercicio de la función pública como fuente de enriquecimiento ilícito: “La importancia de los partidos políticos para la gente hasta ahora es negativa, sobre todo porque ya no quieren participar, incluso en las elecciones habla la gente que es un engaño, siempre es lo mismo. Se está aprendiendo algo más en la participación popular”⁵⁵.

Respecto al grado de la crisis de legitimidad, una líder vecinal afirma taxativamente: “Mire, allá en las comunidades la confianza en los partidos políticos ha muerto”⁵⁶, y un alto dirigente partidario narra: “durante la

53 Entrevista con Mario Oña, concejal del Municipio de Sucre por el MIR, 20.03.2002.

54 Entrevista con Juan Sandoval Céspedes, alcalde de Tarabuco, 21.03.2002

55 Entrevista con Adrián Valeriano Valeriano, presidente del Comité de Vigilancia del Municipio de Tarabuco, 21.03.2002

56 Entrevista con Martha Moreno, miembro del Comité de Vigilancia de Santa Cruz de la Sierra, 26.02.2002.

movilización del Mallku en La Paz tienes municipios en manos del MNR en que la gente participa, pero el municipio no es tocado, porque pese a ser movimientistas son representativos de sus comunidades, y otros donde nuestros alcaldes y nuestros concejales, junto con los de ADN y el MIR y UCS y NFR, han tenido que escapar porque si no los limpiaban”⁵⁷.

Después de la municipalización, pensando el proceso como conjunto, identificamos tres procesos temporalmente independientes entre sí que se presentan tanto simultánea como sucesivamente. Un primer proceso es el ingreso de líderes sociales a los partidos o a candidatear por partidos que conllevará posteriormente una pérdida de legitimidad y de liderazgo.

Otro proceso es de la instrumentación de los partidos políticos por las organizaciones sociales, en el que vemos una suerte de superposición de la lógica comunitaria frente a la lógica democrática liberal. Un tercer proceso, y también el más tardío, es el de la participación directa de los pueblos indígenas y originarios en elecciones. Este proceso es fruto del descrédito de los partidos y coincide con la crisis de la democracia que se desata en Bolivia a partir del año 2000.

Municipalización en el área rural y desarrollo de compromiso ciudadano

La crisis de gobernabilidad que ha vivido Bolivia desde el año 2000 ha instalado la incertidumbre como un elemento importante de la imagen que proyecta la esfera pública. Esto ha generado una pérdida general de credibilidad de las instituciones. Como parte de este contexto, pero al mismo tiempo en contraposición, el municipio emerge como institución depositaria de crédito ciudadano, es decir que la credibilidad del municipio se presenta como el dique de contención del crédito que tiene la democracia.

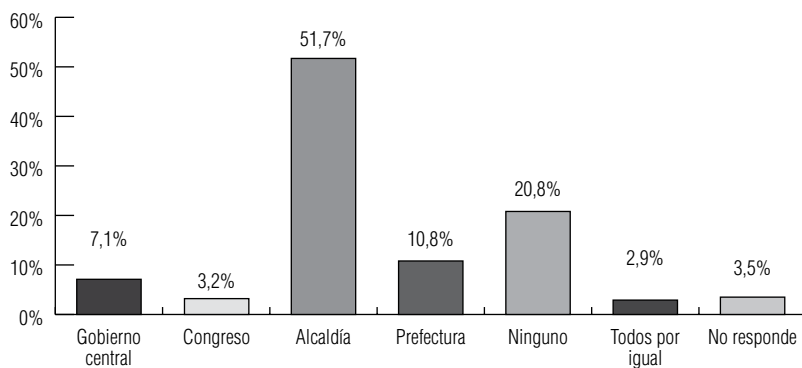
El carácter participativo de la municipalización ha generado un proceso de empoderamiento de la comunidad que, más allá de prestarle servicios, ha iniciando un proceso de gobernanza ciudadana (*urban governance*) a través del desarrollo del compromiso ciudadano

El mayor crédito de las alcaldías en el área rural respecto al área urbana, pero también respecto a la media nacional que muestran los datos de los

57 Entrevista con Roberto Moscoso, concejal del Municipio de la Paz por el MNR, 30.01.2002.

gráficos 2 y 3, expresa el carácter democratizador que ha tenido la municipalización. La municipalización constituye un mecanismo de descentralización que abre el acceso al Estado como institución a sectores, por una parte periféricos respecto a la centralidad del poder en La Paz y en las capitales de departamento, pero por otro lado a sectores débilmente integrados económica y socioculturalmente, pues pobreza y exclusión han tendido históricamente a concentrarse en sectores rurales.

Gráfico 2
Legitimidad de las instituciones y del gobierno municipal



Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta LAPOP-USAID de 2004 (Seligson *et al.* 2005).

Lo que nos muestran estas cifras es una alta valoración positiva del gobierno municipal y del proceso de municipalización que ha vivido el país. El que 2 de cada 10 encuestados opine que ninguna institución ha tenido capacidad de respuesta es un reflejo de la crisis de gobernabilidad, de la crisis de credibilidad de las instituciones y, en general, de un alejamiento entre el Estado y la sociedad como dato central del ámbito político-institucional.

En cuanto a la valoración del municipio, vemos en esta encuesta que la diferenciación entre lo urbano y lo rural es significativa. En el ámbito rural hay una mayor valoración del gobierno municipal, que por una parte expresa una valoración general del cambio, y por otra parte, una valoración del municipio como espacio de empoderamiento y finalmente una valoración del gobierno municipal como espacio de presencia estatal y ámbito de representación política cercano al ciudadano.

Profundizando el análisis de la confianza en el municipio en el área rural, vemos que de todos los que se autoidentificaron aymaras solo un 2,1% señaló a la alcaldía como la institución con mejor respuesta a la comunidad. Esto expresa una tensión entre el gobierno municipal como institución democrática moderna y una esfera de valores y cultura comunitarios tradicionales mucho más arraigados entre los aymaras de área rural. En el área urbana, de los que se autoidentifican aymaras un 52% señaló a la alcaldía como la institución con mejor respuesta a la comunidad, porcentaje que es el mismo de la media nacional.

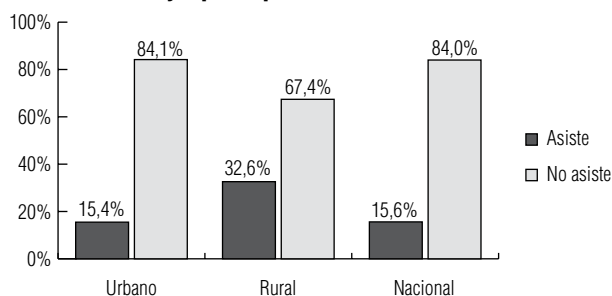
Este dato nos muestra la transformación sociocultural que implica la migración del campo a la ciudad, incluso para los grupos étnicos más tradicionales, como es el caso de los aymaras.

Esta ruptura entre tradición, capacidad asociativa y confianza en el gobierno municipal, en aymaras y guaraníes rurales, expresa la presencia de capital social entre homogéneos que no se traduce y no transita a crear capital social que tiende puentes⁵⁸, que se expresaría en la confianza en el municipio.

Una primera conclusión al respecto es que la vida en la ciudad tiende a cambiar profundamente el horizonte de visibilidad y cultura política de los migrantes.

Un segundo apunte es que si bien se detecta que el municipio es altamente valorado especialmente en el área rural, lo que señala el carácter democratizador de la municipalización, esto no ocurre de forma homogénea, sino que genera ambigüedad especialmente entre los sectores que se autoidentifican guaraníes o aymaras, y no entre los quechuas.

Gráfico 3
Mayor participación en áreas rurales



Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta LAPOP-USAID de 2004 (Seligson *et al.* 2005).

58 Para revisar los tipos de capital social véase Putnam 2001.

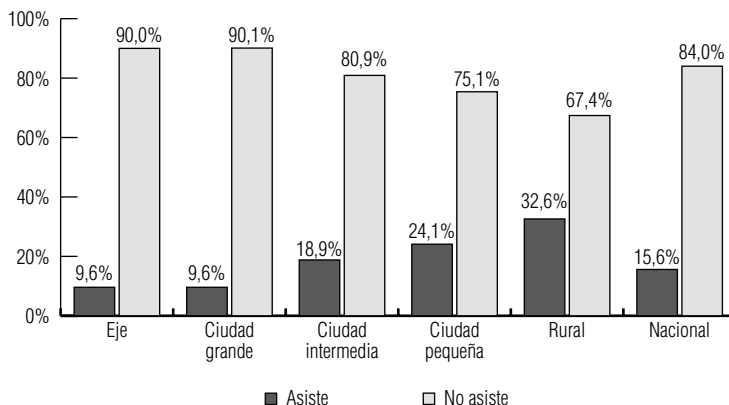
El gráfico 3 nos muestra que el componente participativo del modelo boliviano generó un proceso de movilización y participación importante en el área rural⁵⁹, no así en el área urbana, o por lo menos no con la misma intensidad.

Por otra parte observamos que la municipalización generó movilización social ciudadana por la vía de la participación de la población en tanto individuos, cuestionando la lógica comunitaria predominante en áreas rurales.

A partir de la convocatoria que significa la Ley de Participación Popular, el municipio se convierte en el espacio institucional de discusión política en el área rural.

Cuando analizamos la relación entre ciudad grande, intermedia, pequeña y área rural, vemos que cuanto más pequeña es la comunidad (área rural), el porcentaje de personas que participan es mayor, y cuanto más grande es la ciudad, disminuye el porcentaje de ciudadanos activos que participan en estas actividades.

Gráfico 4
A mayor ruralidad, mayor participación



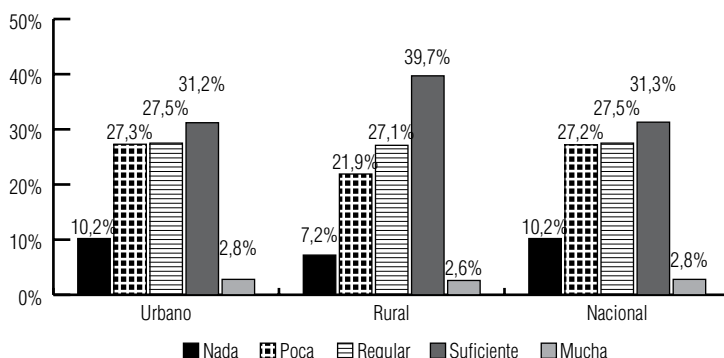
Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta LAPOP-USAID de 2004 (Seligson *et al.* 2005).

59 En Bolivia usualmente se divide la población en cuatro grupos: 1) Ciudades con más de 20.000 habitantes; 2) Ciudades y pueblos entre 2.000 y 20.000 habitantes; 3) Zonas “rurales compactas” entre 500 y 1.999 habitantes y finalmente 4) Zonas “rurales dispersas” con menos de 500 habitantes. La muestra USAID – LAPOP fue estratificada de esta manera. Véase Seligson *et al.* 2005: 26.

Estas últimas cifras nos muestran que el impacto en términos de fomento y promoción de la movilización social de la Ley de Participación Popular está en directa relación con el menor tamaño del municipio. Esto nos permite afirmar que la municipalización boliviana habría desatado un proceso democratizador especialmente en los espacios periféricos a partir del fomento a la participación.

El municipio como parte de la estructura institucional del Estado se ha constituido en el canal de integración política de los espacios periféricos.

Gráfico 5
Confianza en el municipio nacional, urbano y rural



Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta LAPOP-USAID de 2004 (Seligson *et al.* 2005).

En el ámbito rural un importante porcentaje de los encuestados (40%) manifiesta suficiente confianza en la alcaldía, nueve puntos por encima de la media y del ámbito urbano. Esto se explica por la diferencia de impacto que tuvo esta política en ambos ámbitos.

En el ámbito rural la municipalización significó apertura de espacio político institucional, reconocimiento de institucionalidad tradicional y una mayor cercanía del municipio a la población que aquella que se da en las grandes ciudades; ello es leído como oportunidad y asumido en este plano.

La conclusión sobre el panorama de conjunto del área rural es que este es un ámbito heterogéneo en que están en disputa tradiciones, valores y cultura en proceso de cambio.

La Constitución de 2009: cabalgando entre lo “indígena originario campesino”, la inclusión de derechos indígenas y la democracia

Una de las paradojas del proceso boliviano radica en que en el momento en que Bolivia es un país predominantemente urbano aprueba una carta fundamental que presenta como horizonte político la visión y los intereses de su población rural.

La CPE 2009 es el punto de llegada, en el sentido de osificación en la norma, del largo proceso de empoderamiento y construcción de unidad de los actores sociales rurales que ocurre en el escenario del municipio rural autónomo y de las diputaciones uninominales locales.

Esta CPE es el momento de ajuste de cuentas de la sociedad rural con un Estado que, a pesar de los avances desde el 52 en la construcción de un Estado integrado, vivió de espaldas al campo, pensando y generando desarrollo occidental urbano en medio de una sociedad que era predominantemente rural, no occidental. La sociedad boliviana post 52 en su ámbito rural fue cambiando rápidamente, y este cambio significó violencia simbólica. El impacto del cambio de distribución demográfica aparece recurrentemente en el imaginario social como una de las causas explicativas de las profundas desigualdades urbanas.

La CPE tiene un carácter ruralista, es decir campesinista e indigenista producto del proceso de empoderamiento de los actores rurales, que comienza con la politización de la ruptura entre lo rural y lo urbano promovida por las heridas y contradicciones que abre el cambio de distribución demográfica, prosigue con la democratización del poder que viabiliza el municipio rural y remata en el arribo a la Asamblea Constituyente, con la capacidad de diálogo e influencia que significó la conformación del Pacto de Unidad (PU). La deliberación y propuesta de Constitución que desarrolló el PU definió la propuesta básica de texto constitucional que presentó el MAS como partido mayoritario, y sobre la cual se trabajó en la Asamblea (Garcés 2011).

El proceso de construcción de unidad de los actores sociales rurales es el proceso de construcción del PU. El PU fue una instancia de coordinación de las organizaciones campesinas e indígenas del oriente y del occidente del país

que se conformó⁶⁰ para articular la lucha campesina e indígena, primero para la realización de la Asamblea Constituyente, y después cuando ésta estaba instalada, para articular y promover los intereses campesinos e indígenas en el cónclave.

La articulación y promoción de intereses se realizó tanto en el desarrollo de un debate interno y construcción de propuestas como en acciones de protesta callejera que en algunos momentos presionaron a la Asamblea y en otros momentos la protegieron de la acción de protesta callejera de otro movimiento social, es decir que el PU fue un espacio de deliberación colectiva y de movilización del sector rural, más allá del partido MAS.

En la primera etapa del gobierno del MAS la relación del PU con el MAS como articulación del movimiento social campesino e indígena tenía una autonomía relativa. Si bien muchos de los dirigentes del PU eran al mismo tiempo altos dirigentes políticos del MAS, esta autonomía en la deliberación se hacía evidente en una relación incluso restrictiva o de cuestionamiento de los asambleístas del MAS, y en el hecho de que trataron de evitar una vinculación orgánica con el partido, precisamente para fortalecer su capacidad de incidencia en la promoción de sus intereses.

El carácter ruralista de la CPE 2009 está anclado en dos elementos: por una parte en la definición de Estado plurinacional y por otra, en el establecimiento de la autonomía indígena originaria campesina (IOC) como un derecho constitucional.

La CPE 2009 define en sus dos primeros artículos la naturaleza del nuevo Estado como plurinacional y comunitario, y define como nuevo sujeto portador de derechos colectivos al sujeto IOC, que es el sujeto en el que se fundamenta el Estado plurinacional:

Artículo 1. Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

60 El Pacto de Unidad surge el 2006 como pacto de todos los sectores campesinos e indígenas (CSUTCB, CIDOB, CSB, FNMBCB – BS, CONAMAQ, CPESC, MST, APG, CPMB, ANARESCAPYS). Fuente: www.constituyentesoberana.org. Página web de las ONG CENDA, CEJIS y CEDIB.

Artículo 2. Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.

En la discusión global acerca de la importancia de la inclusión de derechos indígenas para el fortalecimiento de la democracia, el bien jurídico a ser protegido es la particularidad de la identidad étnica y cultural (OIT, Convenio 169). El argumento de contexto reside en que es esta particularidad la que ha llevado a un proceso de desenvolvimiento diferente y ha significado un acceso diferente, o incluso ha significado incapacidad de acceso a los bienes que brinda una sociedad y un Estado.

La construcción IOC, si bien es por un lado la expresión de la unidad de los sectores rurales, y por tanto del proceso de empoderamiento que transitaron, por otro lado, y ya en el despliegue y aplicación de la Constitución, lo IOC corre el riesgo de constituirse en el caballo de Troya que socava la defensa de derechos e intereses de los diferentes pueblos indígenas de tierras bajas⁶¹, con lo cual pone en cuestión la efectiva inclusión de derechos indígenas en el nuevo diseño de Estado.

Lo IOC expresa, bajo la forma de sumatoria, las diferentes identidades sociohistóricas y étnicas de los actores rurales, como son las identidades campesinas, las identidades indígenas de tierras bajas y las identidades de naciones originarias de tierras altas. En base a estas múltiples identidades y cosmovisiones se construye una identidad singular ficticia⁶², lo IOC, que aparece como el nuevo sujeto portador de derechos colectivos en la CPE

61 En el conflicto de septiembre y octubre de 2011 por la construcción de una carretera que atraviese el TIPNIS (Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore), será precisamente la ambigüedad de la formulación (indígena originario campesino) la que no permita un amparo claro de la Constitución a los derechos de los tres pueblos indígenas (Mojeño, Yuracaré y Chimán) que habitan el TIPNIS. El conflicto se dio entre estos tres pueblos indígenas y los campesinos cocaleros. Los pueblos indígenas se oponen a la construcción de la carretera ya que ésta significaría la desaparición paulatina del parque nacional, su hábitat natural, en tanto que los campesinos cocaleros están interesados en que la carretera se construya para la ampliación de la frontera agrícola cocalera.

62 La idea de identidad ficticia la debo a mi colega Fernando Mayorga en una conversación sobre el tema.

2009. El artículo 30. I estipula textualmente: “Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española”.

La construcción de una identidad singular queda reflejada en el hecho de que en todo el texto de la CPE aparece una sola vez mencionada la diversidad, pero no en tanto identidades étnicas o culturales particulares, sino en tanto idiomas. Veamos:

Artículo 5. I. Son idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que son el aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco.

La construcción IOC invisibiliza la diversidad de las distintas identidades indígenas entre sí y, fundamentalmente, la divergencia de intereses entre la identidad campesina y las identidades indígenas.

El segundo elemento que expresa el horizonte indígena de la CPE 2009 es el diseño de una autonomía indígena que estaría orientada a reponer un espacio diferenciado para la protección y salvaguarda del desenvolvimiento diferente y particular. Sin embargo, a partir de la construcción IOC la autonomía IOC de la CPE cierra esta posibilidad con dos candados: al basarse en la construcción IOC se anula la posibilidad de autonomía para un pueblo indígena singular porque siempre está presente lo campesino y lo originario, pero además se renuncia explícitamente a la protección de la singularidad al plantear que dos o más identidades pueden conformar una autonomía.

Artículo 291. I. Son autonomías indígena originario campesinas los territorios indígena originario campesinos, y los municipios, y regiones que adoptan tal cualidad de acuerdo a lo establecido en esta Constitución y la ley.

II. Dos o más pueblos indígenas originarios campesinos podrán conformar una sola autonomía indígena originaria campesina.

Esta renuncia a la protección de la particularidad de un pueblo indígena genera un espacio gris que configura un vacío en la vigencia de la democracia, ya que el grupo y los individuos que lo componen no son protegidos en la particularidad del sujeto colectivo pero, al mismo tiempo, quedan fuera del ámbito de protección de los derechos individuales que garantiza la democracia para todos sus miembros, planteando el peligro de formación de un Estado democrático con huecos.

Conclusiones

La historia contemporánea de Bolivia, respecto al desarrollo de la democracia, presenta tres períodos que corresponden a su vez a tres momentos en la dinámica centralismo-descentralización.

El período de la democracia restringida, que va de 1880 a 1938 y que muestra un proceso modesto de construcción institucional y la fundación de una tradición municipal elitista válida solo para las capitales de departamento. El segundo período, el de la Revolución del 52, que se caracteriza por la clausura de todos los elementos de tradición institucional previos. En cuanto a la dinámica centralismo-descentralización, veremos que la Revolución del 52 fundó un orden e inició una tradición centralista que predominó hasta el retorno a la democracia en la década de los ochenta.

La reinstauración de la democracia en 1982 inicia el tercer período y plantea la confluencia de dos ejes: por una parte, la necesidad de la construcción de un Estado incluyente que recoja la tradición fundada el 52, y por otra, el reto de la descentralización que supere el carácter elitista de la tradición municipal del siglo XIX.

En el ámbito de los cambios estructurales, el retorno a la democracia significó la conversión de Bolivia en un país predominantemente urbano. Sin embargo, el carácter principal de la Bolivia contemporánea será el trasfondo migratorio de la mayoría de la población urbana, lo cual nos acerca a entender la paradoja de la aprobación de una Constitución política ruralista en el momento del predominio urbano.

El proceso migratorio del campo a la ciudad fue rápido en términos de tiempo del cambio de distribución demográfica de la población; sin embargo, es un proceso lento en términos de cambio cultural, es decir que

entender la crisis que genera el cambio demográfico es clave para entender la sumatoria Estado-sociedad en Bolivia al presente.

El proceso migratorio generó un sistema de centro-periferia visible en los cordones suburbanos, puesto que por un lado tenemos una sociedad disponible por el proceso de ruptura y desgarramiento que significa la individuación económica, social y cultural que impone lentamente la ciudad, y por otro lado tenemos una sociedad en pie de guerra con el orden estatal por la ausencia de integración desde el Estado, lo cual es atribuible a la endémica debilidad institucional, pero también tenemos una sociedad en pie de guerra con el orden social establecido. En estos vacíos se genera la sensación de ciudades partidas que no llegan a imaginar “comunidad”; la ruptura entre La Paz y El Alto es el caso emblemático al respecto.

La urbanización “en los márgenes” genera dos formas ciudadanas que constituyen un desafío para la democracia: una ciudadanía que no percibe responsabilidades y una ciudadanía de segunda clase excluida del acceso a bienes y servicios urbanos.

Desde la perspectiva de la descentralización en el tiempo de la democracia de masas boliviana distinguimos tres subfases: la primera, que se inaugura directamente con la vigencia de la vieja Constitución y la elección de autoridades municipales en 1987. Un segundo momento de la municipalización comienza con la promulgación de la LPP en 1994, que desata un proceso de “ruralización” del poder en el país al dispersar en 302 nuevos centros de discusión de poder la vida política de Bolivia.

El tercer momento se abre en diciembre de 2005 con la elección democrática directa de prefectos, lo que determina un proceso de descentralización al nivel intermedio, y con la instauración de autonomías indígenas previstas en la CPE 2009.

La municipalización que corresponde a la segunda subfase ha abierto en el país un potencial de integración política inédito a través de la multiplicación de procesos electorales y de ámbitos políticos que en conjunto han determinado el surgimiento de nuevos actores a nivel local y más tarde a nivel regional y nacional.

La municipalización en tanto descentralización de tareas al nivel municipal en el área rural en Bolivia ha significado el fortalecimiento del Estado a través de la determinación de tareas municipales que antes de la municipali-

zación no eran cumplidas por ninguna instancia. En este sentido, podemos hablar de la municipalización rural como el momento en que el Estado llegó al campo.

En Bolivia, con una débil tradición o una inexistencia previa de autonomías municipales en áreas rurales, la descentralización de recursos a través de transferencias determinó la formación de las instancias de gobierno local. La investigación constata que el gobierno subnacional requería contar con recursos de inversión para establecer primariamente su existencia; cuando esto ocurre se constituye la autonomía municipal.

Como tarea pendiente y pregunta de investigación para trabajos posteriores queda la reflexión sobre si los recursos de transferencia son suficientes para mantener la autonomía municipal en áreas rurales o si necesariamente deberá desarrollarse autonomía de recursos, es decir recursos generados por el municipio para fortalecer la autonomía municipal, lo cual llevaría al fortalecimiento de la ciudadanía en estos espacios.

En municipios rurales la generación de recursos propios es muy débil y, por tanto, el desarrollo de autonomía municipal en sentido de autonomía fiscal es débil. Lo contrario ocurre en los municipios urbanos, y especialmente en los municipios capitales de departamento, donde existe una importante capacidad de generación de recursos propios y, por tanto, de autonomía fiscal.

La descentralización de recursos nacionales tuvo tres efectos importantes: por un lado, un efecto redistributivo a nivel regional modificando la tendencia a la concentración de recursos en los tres departamentos del eje económico de Bolivia: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Por otro lado, municipalizó el conjunto del territorio a través de la creación de 198 nuevos municipios que constituyen el 64% del total de 311 municipios que existían el año de la reforma; finalmente, determinó la instauración de la institución municipio como el nuevo actor central en el área rural, por la importancia que éste adquiere en el contexto local.

Un momento importante en el proceso de descentralización de recursos a través de transferencias fue la promulgación de la Ley del Diálogo, que profundizó el carácter redistributivo de recursos de la municipalización, ya que el criterio población pobre determinó que sean los municipios rurales los más beneficiados y, consiguientemente, el área donde estos recursos tengan un mayor impacto.

El proceso de descentralización de recursos bajo la forma redistribución a los municipios rurales mediante transferencias gubernamentales hizo posible la independencia política y administrativa del gobierno municipal, que se expresará en tres ámbitos. Por una parte, la elección de alcaldes y concejales adquiere nueva e inusitada importancia; por otra parte, los municipios “rurales” disponen por primera vez de recursos, y estos recursos son de libre disponibilidad. Finalmente la autonomía local será fortalecida por la descentralización de tareas que para un número importante de municipios rurales significa el surgimiento de la presencia estatal a través del cumplimiento de tareas.

Después de las primeras elecciones locales post LPP, en más del 56% de municipios había concejales campesinos e indígenas. También a partir de estas elecciones las autoridades municipales tendieron a desplazar a las autoridades tradicionales.

Este primer momento de la municipalización conlleva también un momento de fortaleza partidaria en los municipios rurales, que dará lugar a un proceso de fragmentación y descrédito de líderes indígenas, los que serán desplazados junto a los partidos tradicionales dejando un vacío de representación.

Este vacío permite la emergencia de nuevos partidos y un proceso de renovación generacional de los liderazgos rurales con capacidad de convocatoria a campesinos e indígenas. A diferencia de los partidos tradicionales, los nuevos partidos nacen en los municipios como producto de la organización de sus propias instancias corporativas.

La crisis y el rebasamiento del Estado de abril y septiembre de 2000 constituyó el escenario para la emergencia de los nuevos partidos, pues puso sobre el tapete la debilidad institucional del Estado, la crisis de representatividad de los partidos tradicionales y los problemas de desigualdad y discriminación en que se desenvuelve la democracia boliviana.

En las elecciones de 2002 entre el MAS y el MIP —los dos nuevos partidos emergentes desde lo local corporativo y con convocatoria a lo indígena— logran el 26% del total de bancas del Congreso boliviano, y por primera vez en los 20 años de democracia la cantidad de campesinos e indígenas en el Parlamento expresa la composición multiétnica, pluricultural y la politización de la ruptura entre lo rural y lo urbano del país.

Acorde con la estructura centralista del poder en Bolivia, los viejos partidos tenían una estructura centralista que se verá desafiada por la nueva dinámica política que se instala a partir de la constitución del municipio en nuevo espacio de discusión de poder que significó la municipalización y el carácter participativo del modelo boliviano.

El centralismo de los partidos se expresaba en dos elementos: por una parte, la relación con los espacios rurales era una relación intermitente que fluctuaba al ritmo de las elecciones nacionales; por otra los partidos, más que expresar o representar las rupturas sociales de las áreas rurales, tendieron a establecer clientelas vigentes solo en períodos electorales.

En las áreas rurales los partidos tradicionales no contaban con estructuras partidarias o éstas eran muy débiles; sin embargo, en el nuevo escenario los partidos ejercieron un monopolio de la representación política. Esto generará dos tendencias: por un lado la crisis de legitimidad de los partidos se irradia al área rural, por otro lado se produce también una tendencia a la integración de las organizaciones sociales al sistema.

La municipalización significó una fuerza estructural que empujó a los partidos a echar raíces en lo local. Este será un desafío enfrentado por los diferentes partidos con diferentes estrategias; acá se observan experiencias frustráneas de los partidos tradicionales que contrastan con la emergencia exitosa desde lo local de nuevos partidos.

La respuesta de los partidos al reto de echar raíces fue diversa y va desde intentos de democratización territorial de los partidos, abandono de lo local, falta de respuesta y como consecuencia una ampliación y profundización de la crisis de los partidos en el área rural, hasta la emergencia de nuevos partidos desde lo local como proceso exitoso (Zuazo 2009).

El partido más importante en el panorama actual, el MAS, es en gran medida producto de la organización política de las instancias corporativas rurales de la sociedad desde el ámbito municipal y local uninominal.

En la experiencia de emergencia y fortalecimiento del MAS en los municipios constatamos un choque entre una noción de democracia directa presente en los sectores campesinos e indígenas, expresada en la forma asamblea general como instancia de decisión y de consulta, con la idea de democracia representativa en que se delega autoridad a una persona y se deposita confianza en ella para que el individuo actúe en nombre del colectivo. La noción

de democracia directa de campesinos e indígenas proviene de sus propias prácticas sindicales o de aquellas tradicionales de pueblos indígenas.

Después de la municipalización, pensando el proceso como conjunto, identificamos tres procesos temporalmente independientes entre sí que se presentan tanto simultánea como sucesivamente. Un primer proceso es el ingreso de líderes sociales a los partidos o a candidatear por partidos, lo que conllevará posteriormente una pérdida de legitimidad y de liderazgo.

Otro proceso es el de la instrumentación de los partidos políticos por parte de las organizaciones sociales; aquí vemos una suerte de superposición de la lógica comunitaria frente a la lógica democrática liberal.

Un tercer proceso, y también el más tardío, es el de la participación directa de los pueblos indígenas y originarios en elecciones. Este proceso es fruto del descrédito de los partidos y coincide con la crisis de la democracia que se desata a partir de 2000.

La politización del espacio local, que se constituye en el espacio adecuado para el acceso a los espacios locales de poder para sectores indígenas y campesinos, genera cambios en el proceso de desarrollo de compromiso ciudadano especialmente en sectores rurales. Este proceso se estudió a través del análisis de una encuesta de opinión política de amplio alcance nacional realizada a fines del año 2004, es decir poco después de las crisis de febrero y octubre de 2003.

La encuesta muestra que en un contexto de debilidad extrema de las instituciones más importantes para el mantenimiento de un orden democrático (Congreso, partidos, policía entre otras) a nivel nacional, el municipio emerge como la institución depositaria de crédito ciudadano. La credibilidad de la municipalidad se esboza como el dique de contención del crédito de la democracia y como instancia de reconstitución de la legitimidad de la democracia.

En áreas rurales más que en áreas urbanas, la municipalidad como ámbito político nuevo configuró un subsistema con importante grado de legitimidad que emerge dentro del sistema político nacional en crisis. A partir de 1994, el municipio se convirtió lentamente en el espacio legal y legítimo de discusión política en el área rural.

Desde una perspectiva de conjunto el municipio, como parte de la estructura institucional del Estado, se ha constituido en el canal de integración política de los espacios periféricos.

Sin embargo la encuesta también nos muestra la presencia de una sociedad fuertemente participativa que trasciende a las instituciones y se posiciona de las calles en los momentos de crisis que vivió Bolivia a partir de 2000; un dato importante para la investigación es que la población que se moviliza presenta un porcentaje más alto en el área rural.

Estos datos llevan a plantear que la municipalización desató en el área rural un proceso de empoderamiento social que a partir de 2000, en conjunción con la falta de eficacia gubernamental, los sentimientos de frustración que generaba el Gobierno Banzer-Quiroga y la crisis económica regional, permitieron articular una importante protesta ciudadana rural que actuaba a partir de su propia memoria y tradición históricas, es decir, a través de la fuerte organización comunitaria y social para el bloqueo de caminos y el cerco territorial, contribuyendo a desatar la crisis estatal que vivió el país en su componente rural.

A través de la presencia de los partidos y de la importancia que adquirió el voto, la institución municipio implicó el fortalecimiento de la lógica individual liberal. Cuando esto ocurrió en zonas con tradiciones y cultura comunitarias ancestrales arraigadas, como es el caso del Altiplano, generó cambios y apertura, al mismo tiempo que resistencias.

En Bolivia la redistribución de recursos de áreas urbanas a rurales que significó la LPP y el componente participativo del modelo boliviano determinaron un proceso de municipalización que permitió el establecimiento de autonomía local en los municipios rurales. Este proceso desencadenó otro proceso de politización local, que permitió el acceso al poder institucional a indígenas y campesinos. Este proceso de empoderamiento se tradujo tempranamente en la emergencia de los nuevos partidos MAS y MIP, que a diferencia de los partidos tradicionales emergen de los espacios locales.

La municipalización como estructura institucional ha dado lugar a un proceso de democratización y ha desatado un proceso de empoderamiento social. Este factor junto a otros —como la crisis económica regional, la general ineficiencia estatal del período 1997-2002, el proceso de reformas que quedó trunco a partir de 1997, y la crisis de representatividad acumulada de

los partidos— conforman el contexto general que ha llevado en principio a un proceso largo y agudo de crisis (2000-2005), pero que también ha abierto la posibilidad de la renovación del sistema de legitimación y la ampliación de las bases de respaldo social.

La municipalización y el carácter participativo del modelo boliviano permitieron el acceso al Estado, en su expresión local —el municipio— a los sectores indígenas y campesinos; esto significó el inicio de un proceso de democratización del poder.

Este proceso de democratización comienza con el acceso de campesinos/ indígenas a los gobiernos municipales, continúa con el acceso al Congreso vía diputados uninominales, que expresan un ámbito regional y muestran un momento importante en la conformación del Congreso que emerge de las elecciones de 2002. Este Congreso está compuesto en un tercio por parlamentarios campesinos e indígenas. Sigue con la elección con mayoría absoluta del MAS como partido campesino en las elecciones de diciembre de 2005 y la ratificación de este triunfo en la elección de representantes a la Asamblea Constituyente de julio de 2006. Finalmente marca un hito el momento de la instauración de la Asamblea Constituyente el año 2006.

Una de las paradojas del proceso boliviano es que en la Asamblea Constituyente define una carta fundamental de horizonte político ruralista el momento en que Bolivia es un país predominantemente urbano. Esta paradoja se explica por un lado por el sistema centro-periferia instalado en las ciudades y la masiva ciudadanía de segunda clase que genera. Por otro lado, se explica por el proceso de empoderamiento y construcción de unidad de los diferentes actores sociales rurales que pugnaron por la inclusión, es decir por la democratización de la democracia en el escenario del municipio rural autónomo y de las diputaciones uninominales locales.

El carácter ruralista de la CPE, es decir su carácter campesinista e indigenista, fue posible por la constitución del PU y el proceso de deliberación, de construcción de propuesta y de liderazgo propositivo que desarrolló al lado y dentro del MAS.

El carácter ruralista de la CPE 2009 está anclado en dos elementos: por un lado en la definición de Estado plurinacional como reconocimiento de la diversidad cultural y étnica de Bolivia y por otro, en el establecimiento de la

autonomía IOC como derecho constitucional de los pueblos indígenas para la protección de su particularidad y diferencia.

La construcción del sujeto IOC (indígena originario campesino) como el sujeto colectivo en que se fundamenta el Estado plurinacional expresa por una parte la realidad de la difícil construcción de unidad entre diversos, pero por otra parte invisibiliza las diferencias y diversidad de intereses entre las distintas identidades indígenas entre sí y fundamentalmente la diversidad de intereses entre indígenas y campesinos, lo cual resulta el principal desafío para el desarrollo institucional del Estado plurinacional, como reconocimiento y respeto a los derechos de cada pueblo indígena.

Bibliografía

- Albó, Xavier 1999. *Ojotas en el poder local. Cuatro años después*. La Paz: CIPCA y PADER.
- Alger, C.F. 1999. "The future of democracy and global governance depends on widespread public knowledge about local links to the world", en *Cities* 16. N° 3.
- Almond, Gabriel y Sidney Verba. 1963. *The civic culture*. Princeton: Princeton University Press.
- Anderson, Benedict 1993. *Comunidades imaginadas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Antequera, Nelson y Cristina Cielo (Eds.) 2011. *Ciudad sin fronteras. Multilocalidad urbano-rural en Bolivia*. La Paz: GMLP, CIDES, PIEB, OXFAM.
- Arocena, José 1991. "Algunas dimensiones del concepto de descentralización", en Dieter Nohlen, *Descentralización política y consolidación democrática*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Andrew, Caroline *et al.* 1998. "From local government to local governance – and beyond?", en IPSR 19 N° 2.
- 1998. "Introduction. The theme of local governance", en IPSR 19 N° 2.
- Ayo, Diego 2009. *Democratizando la democracia. Una mirada a la participación popular en los albores de la Bolivia de las Autonomías*. La Paz PNUD e IDEA Internacional.
- Banco Interamericano de Desarrollo – BID 1997a. *Informe 1997. América Latina tras una década de reformas*. Washington, D.C.: BID.
- 1997b *Progresos y Problemas en la Aplicación de las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa en Bolivia*. Washington: BID, Oficina de Evaluación.
- Behrendt, Richard 1965. *Soziale Strategie für Entwicklungsländer*. Frankfurt a M.

- Bennet, Robert 1994. *Local government and market decentralization: Experiences in industrialized, developing, and former Eastern bloc countries*. Tokyo, Nueva York, París: United Nations University Press.
- Beyme, K. von 2000. *Partein im Wandel*. Janda.
- Blair, Harry 2001. "Institutional pluralism in public administration and politics: applications in Bolivia and beyond", en *Public Administration and Development* N° 21.
- 1999. "Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries", en *World Development* Vol. 28 N° 1.
- Boisier, Sergio 1997. *El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*. (Ciclo de conferencias sobre conocimiento globalización y territorio.) Santiago: ILPES, Serie ensayos.
- s/f. *Sociedad civil, participación, conocimiento y gestión territorial*. Santiago: ILPES.
- 1996a. Ponencia en coloquio internacional: el estado actual de los procesos de descentralización en América Latina y Francia. Asunción.
- 1996b. *Modernidad y territorio*. Santiago: ILPES.
- 1995. "En busca del esquivo desarrollo regional: entre la caja negra y el proyecto político", en *Dirección de Políticas y Planificación Regionales*, Documento 95/30.
- Booth, J. y M Seligson 1978. *Political Participation in Latin America* (2 volúmenes). Nueva York: Holmes & Meir.
- Borja, Jordi 1987. *Manual de gestión municipal democrática*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Box, Richard *et al.* 1998. "Citizen governance. Leading american communities into the 21st century", en *Local Government Studies* 24 N° 4.
- Burki, S, G. Perry y W. Dillinger 1999. *Decentralizing the State*. Washington: World Bank Latin American and Caribbean Studies.
- Byrne, Tony 1981. *Local Government in Britain*. England: Harmondsworth.

- Calderon, F., M., Grossi, S. Peñalva 1989. *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina*. Santiago: Clacso, Sur, Ceumt.
- Cano, Radil 1997. "Paraguay as a decentralized unitary state: what does it mean?" Documento preparado para el Congreso de L.A.S.A en Guadalupe.
- Castro, Regis 1996. *La construcción democrática, proceso social e institucional*. La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular, CESU e ILDIS.
- CICDA/RURALTER 2001. *Caminando, con intuiciones y empujones. Vivencias y experiencias del proyecto PRADEM en Tomina*. La Paz: CICDA/RURALTER.
- Crook y Manor 1998. *Democracy and decentralization in South Asia and West Africa: participation accountability and performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahl y Lindblom 1953. *Politics, economics and welfare. Planning and politico-economic systems resolved into basic social processes*. Londres: Evanston.
- Dahl, Robert 1989. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Departamento Nacional de Planificación, PNUD, GTZ et al. 2002. *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Bogota: PNUD.
- Diamond, Hartlyn y Linz 1999. *Democracy in developing countries: Latin America*. Londres: Rienner.
- Diekmann, Andreas 2002. *Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen*. Hamburg: Rowohlt.
- Faltas, M. 1982. "Decentralization and the design of planning systems". Paper presented to the meeting of the DSA study group on regional development and planning at Nottingham University, England.
- Fesler, James 1968. "Centralization and Decentralization", en Sills (Ed.), *International Encyclopedia of Social Sciences*.

- Fitzsimmons, Tracy 1995. "Paradoxes of participation: Organizations and democratization in Latin America". Stanford: Stanford University 0212 (Dissertation PH.D.).
- Fuhr, Campell y Eid 1994. *Regional study. Decentralization in LAC - best practice and policy lessons*. Washington D.C.: World Bank.
- Fuhr y Stockmayer 1998. "Beratung: Ein Glied in der Reformkette", en *Akzente* H2.
- Fukasaku, K. y R. Hausmann 1998. *Democracy, decentralization, and deficits in Latin America*. Paris: Inter-American Development Bank.
- Gannitsos, Irene 1999. "Popular participation for municipal development in rural Bolivia: Limits and constraints Institution". Canadá: University of Guelph, 0081 (Dissertation M.SC.)
- Garcés, Fernando 2011. "¿Dónde quedó la interculturalidad? La interacción identitaria, política y socioracial en la Asamblea Constituyente o la politización de la pluralidad", en Moira Zuazo y Quiroga Cecilia (eds.) *Lo que unos no quieren recordar es lo que otros no pueden olvidar*. La Paz: FES-ILDIS.
- Garretón, Manuel 1999. "Situación actual y nuevas cuestiones de la democratización política en América Latina", en Peter Hengstenberg, *Sociedad civil en América Latina: Representación de intereses y gobernabilidad*. Caracas: Nueva Sociedad y ADLAF.
- Giertz, F. 1976. "Decentralization at the state and local level: an empirical analysis", en *National Tax Journal* 29.
- Goodwin, Mark *et al.* 1996. "Local governance, the crisis of fordism and the changing geographies of regulation", en *Transactions* 21 N° 4.
- Haggard, Garman y Willis 1999. "The politics of decentralization in Latin America", en *Latin American Research Review* Volume 34 N° 1.
- Hanifan, Lyda Judson 1920. *The Community Center*. Boston: s/e.
- Haque, M Shamsul 1997. "Local governance in developing nations: reexamining the question of accountability", en *Regional Development Dialogue* 18, N° 2.

- Herzer, H. y P. Pirez 1991. "Municipal government and popular participation in Latin America", en *Environment and Urbanization* Vol. 3 N° 1, April.
- Illy, Hans 1986. „Dezentralisierung und Entwicklung. Anmerkungen zu einigen neueren Ansätzen“, en Illy y Schimitzek (eds.) *Entwicklung durch Dezentralisierung?* München.
- Inglehart, Ronald y Cristina Welzel 2003. "Political culture and democracy: analyzing cross level linkages", en *Comparative Politics* 36.
- Imrie, Rob *et al.* 1999 "How new is the new local governance? Lessons from the United Kingdom", en *Transactions* 24 N° 1.
- INE 2005. *Bolivia. Atlas estadístico de municipios*. La Paz: PNUD, INE.
- INE 2002. CNPV 2001. La Paz: INE
- Jones, G. W. 1992. "Local government or local governance", en *Government and Opposition* 27 N° 4.
- Jones, Martin 1998. "Restructuring the local state: economic governance or social regulation", en *Political Geography* 17 N° 8.
- Kamrava, M. y F. Mora 1998. "Civil society and democratization comparative perspective: Latin America and the middle east", en *Third World Quaterly* Vol. 19 N° 5.
- Kearns, A. 1995. "Active citizenship and local governance: political an geographical dimensions", en *Political Geography* 14 N° 2.
- Kettl, Donald 2000. "The transformation of governance: globalization, devolution, and the role of government", en *Public Administration Review* Vol. 60 N° 6.
- Kohl, Benjamin H. 1999. "Economic and political restructuring in Bolivia: Tools for a neoliberal agenda?" Ithaca: Cornell University 0058 (Dissertation PH.D.).
- Kooiman, Jan (ed.) 1993. *Modern governance. New government-society interactions*. Londres: s/e.

- Latinobarómetro 2004. *Latinobarómetro: Opinión pública latinoamericana*. Disponible en: www.latinobarometro.org
- Lehner, Franz 1984. *Dezentralisierung*, en R. Voigt (ed.) *Handwörterbuch zur Kommunalpolitik*. Opladen.
- Lipset, S. y S. Rokkan 1967. Party systems and voter alignments: cross national perspectives. New York: The Free Press.
- Lipset, Seymour Martin 1959. "Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy", en *American Political Science Review* 53.
- Littlewood, Stephen *et al.* 1997. "A new agenda for governance? Agenda 21 and the prospects for holistic social decision making", en *Quelle: Local Government Studies* 32 N° 4.
- Loury, Glenn 1977. "A dynamic theory of racial income differences", en Wallace and Le Mond (eds.), *Women, minorities and employment discrimination*. Lexington.
- Maass, Arthur (ed.) 1959. *Area and power. A theory of local government*. Glencoe.
- Mainwaring y Shugart 1999. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mawhood, Philip 1987. "Decentralization and the third world in the 1980s", en *Planning and Administration* Vol. 14.
- McCartney, Patricia 1996. *The changing nature of local government in developing countries*. Toronto: s/e.
- Mecanismo Nacional de Control Social – MNCS Bolivia *et al.* 2003. *Seguimiento a la estrategia boliviana de reducción de la pobreza (EBRP), la iniciativa HIPC y su impacto en el sector salud. Estudio de casos*. La Paz: s/e.
- Medina, Fernando y Mario Galindo 1997. "Descentralización fiscal financiera en Bolivia", en *República de Bolivia El Pulso de la Democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*. Caracas: Nueva Sociedad.

- Molina Saucedo, Carlos Hugo 1997. "Bolivia en el camino al cambio definitivo". Décima reunión del grupo consultivo, París,
- Munck, R. 1997. "Cities and governance new directions in Latin America, Asia and Africa and the changing nature of local government in developing countries", en *Third World Planning Review* 19 N° 4.
- Muttalib y Khan 1982. *Theory of local government*. New Delhi.
- Nickson, Andrew 1995. *Local government in Latin America*. Londres: Lynne and Rienner.
- Nohlen y Schultze 2002. *Lexikon der Politikwissenschaft*. 2 volúmenes. Munich: Beck..
- Nolte, Detlef 2000. "Dezentralisierung und Rezentralisierung in Lateinamerika: Tendenzen und Probleme in den neunziger Jahren", en „Bodemer (ed.) *Subsidiaritätsprinzip, Dezentralisierung und lokal government- Konzeptionelle Fragen und Fallbeispiele aus drei Kontinenten*. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.
- 1996. *Vergangenheitsbewältigung in Lateinamerika*. Frankfurt am Main: Vervuert.
- Nordlinger, Eric 1967. *The working class torities: Authority deference and democratic stability*. Berkeley: University of California Press.
- O'Flynn, Ian y David Russell 2005. *Power sharing. New challenges for divided societies*. Londres: Pluto Press.
- Olowu, Dele 1996. "Beyond the failure of the centralized state in Africa", en Donald Rothchild, *Strengthening african local initiative: local self governance, decentralization and accountability*. Hamburg: s/e.
- O'Neill, Kathleen M. 1999. "Decentralization in the Andes: Power to the people or party politics?" Harvard: Harvard University 0084 (Dissertation PH.D.).
- Osborne, David y Ted Gaebler 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass: Addison-Wesley.

- Peirce, Margaret H. 1998. "Bolivia's popular participation law: a case of decentralized decision". University of Miami 0125 (Dissertation PH..D.).
- Peterson, George 1997. *Decentralization in Latin America. Learning through experience*. Washington D.C.: World Bank.
- 1991. *Decentralization and democratic governance: a review of latin american experience and lessons for sub-Saharan Africa*. Washington D. C.: Urban Institute.
- Pickvance, Cristopher J. 1999. "Democratization and the decline of social movements: the effects of regime change of collective action in Europe, southern Europe and Latin America", en *Sociology* 33 N° 2.
- Pike, A. 1997. "Why a new local governance is needed?", en *Public Money and Management* 17 N° 1.
- Polidano, Charles 1997. "Local governance in developing nations: Reexamining the question of accountability", en *Regional Development Dialogue* 18 N° 2.
- Portantiero, Juan C. 1999. "La sociedad civil en America Latina: entre autonomía y centralización", en Meter Hengstenberg 1999, *op. cit.*
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD 2004. *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: PNUD.
- Prud'Homme, Remy 1985. "The dangers of decentralization", en *The World Bank Research Observer* Vol. 10 N° 2.
- Putnam, Robert. 2001. *Gesellschaft und Gemeinsinn: Sozialkapital in International en Vergleich*. V. Bertelsmann Stiftung Gutersloh.
- 1993. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton Univesrity Press.
- República de Bolivia 1967. *Constitución Política del Estado*.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding governance. Policy networks, governance and accountability*. Philadelphia: Buckingham.

- Rhodes, R. A. W. *et al.* 1998. "Understand governance: Policy network, governance, reflexivity and accountability", en *Local Government Studies* 24 N° 1.
- Rodríguez, Gustavo 1995. *Estado y municipio en Bolivia*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente y PNUD.
- Rondinelli y Cheema 1983. *Decentralization and development. Policy implementation in developing countries*. Beverly Hills / Londres/ New Dehli: s/e.
- Rondinelli, McCullough y Johnson 1989. "Analyzing decentralisation policies in developing countries: a political economy framework", en *Development and Change* 20.
- Rüland, Jürgen 1993. "Politisch-institutionelle Reformen und Dezentralisierung: Thesen zum Forschungsstand", en Simon, Stockmayer y Fuhr, *Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit*. Baden Baden: Nomos.
- Samanamud, Jiovanny, Cleverth Cárdenas y Patrisia Prieto 2007. *Jóvenes y política en El Alto: la subjetividad de los otros*. La Paz: PIEB y UPEA.
- Stewart, John 1994. "A new agenda for local governance", en *Public Money and Management* 14 N° 4.
- Schulte, Michael 1999. *Llameros y caseros. La economía regional kallawayá*. La Paz: PIEB.
- Seeley, John 1956. *Crestwood Heights: A study of the culture of suburban life*. Nueva York: s/e.
- Seligson, Mitchell *et al.* 2006. *Auditoría de la democracia. Informe Bolivia 2005*. La Paz: USAID, LAPOP.
- 2005. *Auditoría de la democracia: Informe Bolivia 2004*. La Paz: USAID, LAPOP.
- Seligson, Mitchel 2004. *The political culture of democracy in Mexico, Central America and Colombia*. Nashville, Tennessee: LAPOP, USAID, Vanderbilt University.

- 2003. *Auditoría de la Democracia: Informe Bolivia 2002*. La Paz: Universidad de Pittsburg, Universidad Católica Boliviana, USAID.
- 2001. *La cultura política de la democracia en Bolivia: 2000*. La Paz: Universidad de Pittsburg, USAID, Universidad Católica Boliviana.
- 1983 “On the Measurement of Diffuse Support: Some Evidence from Mexico”, en *Social Indicators Research* 12 (January).
- Simon, Klaus 2000. “Local Governance nach dem Subsidiaritätsprinzip in Entwicklungsländer“, en Klaus Bodemer, *Subsidiaritätsprinzip Dezentralisierung und local government – konzeptionelle Fragen und Fallbeispiele*. Hamburg: Institut für Iberoamerika Kunde.
- 1995. “Die Rolle von Staat und Zivilgesellschaft im Prozess der Strukturänderung“, en *Selbsthilfeförderung als notwendiger Bestandteil der Demokratiepoltik*. St. Augustin: Konrad Adenauer Stiftung.
- 1994. “Lokale Selbstverwaltung in der Dritten Welt“, en Gabriel und Voigt (eds.), *Kommunalwissenschaftliche Analysen*. Bochum.
- Simon, K. A. Stockmayer und H. Fuhr 1993. *Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit – Dezentralisierung und Verwaltungsreformen zwischen Strukturanpassung und Selbsthilfe*. Baden: Nomos.
- Smith, B. C. 1998. “Local government and the transition to democracy: a review article”, en *Public Administration and Development* 18.
- Sottoli, Susana 1999. “Sozialpolitik und entwicklungspolitischer Wandel in Lateinamerika. Konzepte und Reformen im Vergleich“, en Von Beyme y Nohlen (eds.) *Junge Demokratien Systemwechsel und politische Entwicklung in Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa*. Opladen: Leske Budrich.
- Teune, Henry *et al.* 1996. “Local governance around the world”, en *Quelle: Local Government Studies* 22 N° 3.
- Ticona, Esteban, Gonzalo Rojas y Xavier Albó 1995. *Votos y Wiphalas. Campesinos y pueblos originarios en democracia*. Cuadernos de investigación No. 43. La Paz: Fundación Milenio, CIPCA.

- Tizard, J. N. *et al.* 1995. "Communities, governance and local democracy: roles and relationships", en *Local Government Policy Making* 21 N° 5.
- United Nations Centre for Regional Development 1996. *Local governance and local economic development: capacity- building: case studies in Asia and Latin America*. Nagoya: United Nations Centre for Regional Development.
- Urioste, Miguel 2005. *Los nietos de la reforma agraria* La Paz: Fundación Tierra.
- Van Cott, Donna L. 2000. "Latin America: Constitutional reform and ethnic right", en *Quelle: Parliamentary affairs* Vol. 53 N° 1.
- Véliz, Claudio 1984. *La tradición centralista de América Latina*. Barcelona: Ariel.
- Verba, S. y N Nie 1972. *Participation in America; politics democracy and social equality*. Nueva York: Harper and Row.
- Verba, Sidney *et al.* 1973. "The modes of participation: Continuities in Research", en *Comparative Policial Studies* 6.
- Verdesoto, Luis y Moira Zuazo 2006. *Instituciones en boca de la gente. Percepciones de la ciudadanía boliviana sobre política y territorio*. La Paz: FES-ILDIS.
- Vilas, Carlos 1998. "Buscando al Leviatán: hipótesis sobre ciudadanía, desigualdad y democracia", en Sader, *Democracia sin exclusiones ni excluidos* Caracas: Nueva sociedad.
- Von Haldenwang, C.1999. "Descentralización y democracia local", en Hengstenberg 1999, *op. cit.*
- Woolcock, Michael y Deepa Narayan 2000. "Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy", en *The World Bank Observer*.
- World Bank 2000. *World Development Report 2000/1: Attacking Poverty*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank 1999. *World development report. Entering the 21st century*. Oxford: Oxford University Press.

Weltbank 1997. *Weltentwicklungsbericht. Der Staat in einer sich ändernden Welt*. Washington D.C.: s/e.

Yampara, Simón, Saúl Mamani y Norah Calancha 2007. *La cosmovisión y lógica en la dinámica socioeconómica del Qhatu / Feria 16 de Julio*. La Paz: PIEB y UPEA.

Zuazo, Moira 2009. *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia*. (2ª edición.) La Paz: FES-ILDIS.

Otros documentos

“Los Indígenas urbanos: aproximación a su problemática” Memoria del seminario Los Indígenas Urbanos. CEBEM, La Paz, 28 de febrero. Disponible en: www.cebem.org/cmsfiles/archivos/indigenas-urbanos

Anexo

Cuadro resumen: la descentralización de tareas en Bolivia

Tarea	Año	Norma	Responsabilidad del gobierno departamental GD	Responsabilidad del gobierno municipal GM	Responsables GM y GD	Tarea nueva en municipios rurales	Comentario
1. Capacidad normativa y de definición de políticas todas las tareas	1994	LPP. (Art. 13 inc. II)					Centralismo
Área social							
2. Infraestructura y suministros en educación	1994	LPP (Arts. 2, 13 y 14)		Sí			Descentralización Pre 94 Gobierno central
3. Personal en educación	1995	LDA (Art. 5)					Descentralización
4. Infraestructura y suministros en salud	1994	LPP (Arts. 2, 13 y 14)		Sí			Descentralización Pre 94 Gobierno central
5. Personal en salud	1995	LDA (Art. 5)	Sí				Descentralización
Servicios básicos							
6. Servicios de agua potable, alcantarillado	1994 1999	Ley Sirese (Arts. 1, 10 y 14) LM. (Art. 8 inc. V subinc. 2)			Sí (Nacional y municipal)	Sí	Centralización y privatización Descentralización redacción ambigua
7. Electrificación rural	1994 1999 1995	Ley Sirese (Arts. 1, 10 y 14) LM (Art. 8) LDA (Art. 5 inc. f)			Sí (nacional, prefectoral municipal)		Ley Sirese se refiere a electricidad LM solo se refiere a alumbrado público) LDA: electrificación rural tarea prefectural

(continúa en la página siguiente)

(viene de la página anterior)

8. Servicio residuos sólidos)	1999	LM (Art. 8)		Sí	Sí	Regulación fiscalización y administración (redacción ambigua)
Desarrollo económico y medio ambiente						
9. Promoción del desarrollo económico local	1994 1999 1995	LPP (Art. 14 inc. II subinc. i) LM (Art. 8) LDA (Art. 5)		Sí	Sí	Descentralización LDA: tarea deptal. infraestructura de apoyo a la producción
10. Caminos vecinales	1994 1995	LPP (Arts. 2, 13 y 14) LDA (Art. 5)		Sí		Descentralización LDA: Caminos concurrentes con los GM
11. Microrriego	1994 1995	LPP (Arts. 2, 13 y 14) LDA (Art. 5 inc. f)		Sí		LDA: infraestructura de riego
12. Protección del medio ambiente	1999 1995	LM (Art. 8) LDA (Art. 5)		Sí	Sí	Tarea antes no cumplida por ninguna instancia
Cultura y deportes						
13. Cultura	1994 1995	LPP (Arts. 13 y 14) LDA. (Art. 5 inc. h)		Sí	Sí	LDA: Administración supervisión y control como tarea prefectural
14. Deportes	1994 1995	LPP (Art. 2, 13 y 14) LDA (Art. 5 inc. h)		Sí		LDA: Administración supervisión y control como tarea prefectural

Fuente: elaboración propia en base a las diferentes leyes citadas.

Siglas utilizadas

MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MAS	Movimiento al Socialismo
MIP	Movimiento Indígena Pachacuti
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
MRTKL	Movimiento Revolucionario Tupaj Katari Liberación
ASP	Asamblea Para la Soberanía de los Pueblos
LPP	Ley de Participación Popular
HIPC	High Indebted Poor Countries
LM	Ley de Municipalidades
LDA	Ley de Descentralización Administrativa

Gobernabilidad desde abajo en Bolivia

Una teoría del gobierno local y dos pruebas empíricas

Jean-Paul Faguet

Este documento fue elaborado durante mi año sabático en el Centro de Estudios Latinoamericanos en la Universidad de California, Berkeley. Agradezco al Premio William Robson Memorial de la London School of Economics, así como al Banco Mundial y el Economic and Social Research Council (UK) por sus becas de investigación. Extiendo mis agradecimientos a Pradeep Chhibber, Ruth Collier, Kent Eaton, Steve Fish, Armando Godínez, Ethan Ligon, Dilip Moorkherjee, Gordon Rausser, Elisabeth Sadoulet, Ken Shadlen, Susan Stratton, dos árbitros anónimos, participantes de seminario en UC Berkeley, IEB Barcelona, el Initiative for Policy Dialogue, la Conferencia LSE-MacArthur 2003 y a mis estudiantes de Development Management de LSE por sus sugerencias. Todos los errores restantes son míos.

Este capítulo fue publicado originalmente en inglés: Faguet, J. P. 2009. "Governance from Below in Bolivia: A Theory of Local Government with Two Empirical Tests", en *Latin American Politics and Society* 51(4): 29-68.

Contenido

Descentralización boliviana	294
El gobierno local en los extremos: Charagua y Viacha.....	296
<i>Charagua</i>	297
<i>Viacha</i>	299
<i>Teorizando sobre el gobierno local en los extremos</i>	301
<i>La economía local</i>	301
<i>La política local</i>	302
<i>La sociedad civil</i>	304
Una teoría del gobierno local.....	306
<i>La estructura del gobierno local: economía, política y sociedad</i>	306
<i>Un modelo dinámico de la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas</i> ..	310
<i>Una aplicación y un epílogo</i>	314
Una prueba cuantitativa: evidencia nacional	315
<i>Metodología</i>	316
Resultados	322
<i>Educación</i>	322
<i>Desarrollo urbano</i>	325
<i>Salud</i>	327

Conclusiones.....	330
Bibliografía.....	336
Apéndice	341

Durante las últimas décadas, la descentralización se ha convertido en uno de los temas de política pública más debatidos tanto en países en vías de desarrollo como en países desarrollados. Se considera fundamental para los esfuerzos de desarrollo en países tan diferentes como Chile, China, Guatemala y Nepal. Asimismo, en sus múltiples formas: subsidiariedad, devolución y federalismo yacen en los primeros planos de los debates de política pública en los Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Europea. Sin embargo, sorprendentemente, la literatura empírica muestra pocos acuerdos acerca de los efectos de la descentralización. Los optimistas (por ejemplo, Ostrom *et al.* 1993, Putnam 1993, Wallis y Oates 1988, Banco Mundial 1994, PNUD 1993) argumentan que la descentralización puede hacer que el gobierno tenga más capacidad de respuesta a los gobernados al incrementar “la participación ciudadana y la responsabilidad gubernamental, y al mismo tiempo mejorando la eficiencia distributiva y la equidad en la distribución de servicios” (Kubal 2006). Los pesimistas (como Crook y Sverrisson 1999, Prud’homme 1995, Samoff 1990, Smith 1985, Tanzi 1995) refutan esta afirmación argumentando que los gobiernos locales son demasiado susceptibles a la captura por parte de la élite, y que carecen de recursos técnicos, humanos y financieros para producir una gama heterogénea de servicios públicos que sean a su vez razonablemente eficientes y que respondan a la demanda local. Ninguna de las posturas ha sido capaz de superar a la otra en base a evidencia empírica convincente.

Consideremos las experiencias de las más amplias encuestas de descentralización. En una amplia investigación, Rondinelli *et al.* (1983) observa que la descentralización, por lo general, ha decepcionado. La mayoría de los países en desarrollo, al implementar la descentralización, han experimentado serios problemas administrativos. Aun cuando se hayan realizado pocas evaluaciones comprensibles de los costos y beneficios de los esfuerzos de la descentralización, éstos indican un éxito limitado en algunos países pero no en otros. Una década y media más tarde, encuestas de Piriou-Sall (1998), Manor (1999) y Smoke (2001) llegan a conclusiones positivas pero cautelosas, aunque con advertencias sobre la fuerza de la evidencia a favor de la descentralización. Smoke se pregunta si existe una justificación empírica para promover la descentralización y encuentra que la evidencia es mixta y anecdótica. Recientemente, Shah *et al.* (2004) revisó 56 estudios recién

tes de descentralización, encontrando que en algunos casos la reforma ha mejorado, pero en otros han empeorado la prestación de servicios, la estabilidad macroeconómica, los indicadores de corrupción y crecimiento en una amplia variedad de países. En síntesis, la falta de consenso es sorprendente.

Sin embargo, en un examen más cercano, esta falta de acuerdos conclusivos se muestra menos marcada. El trabajo empírico sobre la descentralización puede dividirse en dos grandes grupos: trabajo cualitativo (muestra pequeña) y trabajo cuantitativo (muestra grande). El primero (por ejemplo, Blanchard y Shleifer 2000, Parker 1995, Slater 1989, Treisman 1999, Weingast 1995) se concentra por lo general en un solo país, o desarrolla comparaciones entre un grupo pequeño de países, basándose principalmente en pruebas descriptivas y cualitativas. Este análisis es a menudo cuidadoso, profundo y matizado. Sin embargo, la metodología implica bajos niveles de generalización y un exceso de variables sobre las observaciones, por lo que dificulta controlar factores exógenos. Investigaciones cuantitativas (por ejemplo, de Mello 2004, Fisman y Gatti 2002, Huther y Shah 1998, Zax 1989) se benefician del alto grado de generalización, consistencia y transparencia empírica que ofrecen los métodos estadísticos. Sin embargo, necesariamente sufren de problemas con la cuantificación de conceptos complejos, y con la comparación de datos a través de diferentes países (o regiones). La combinación de tales dificultades metodológicas con las considerables diferencias en las definiciones de descentralización adoptadas por diferentes países, a menudo seguida por una insatisfactoria o incompleta implementación de la definición elegida, explican por qué las investigaciones empíricas de ambos tipos no han sido capaces de precisar claramente los efectos.

El presente estudio trata de superar tales dificultades al abordar su pregunta de investigación con una mezcla de evidencia cualitativa y cuantitativa, enfocándose en un solo país, Bolivia, donde la descentralización ha sido claramente definida y rigurosamente implementada. La pregunta es ¿por qué algunos gobiernos locales se desempeñan bien y otros mal? Esta pregunta se convierte rápidamente en ¿cómo funciona el gobierno local (democrático)? y ¿cuáles son las principales maneras en las que puede ser desvirtuado?

La estrategia empírica de la investigación combina un profundo conocimiento de las causas de la calidad de gobierno en dos casos extremos de gestión municipal, con datos nacionales agregados de todos los municipios

del país. Así se puede afrontar el difícil objetivo de lograr una explicación que combine generalidad con profunda comprensión. De esta manera se pueden evitar los problemas de comparación entre países (que comprenden, por ejemplo, instituciones, regímenes políticos, shocks idiosincráticos) y al mismo tiempo beneficiarse del rigor formal de los estudios econométricos. Y retiene así un enfoque central en factores explicativos complejos de matices tales como la responsabilidad, confianza y liderazgo político, que son difíciles de manejar únicamente con datos cuantitativos.

Este artículo sostiene que los “resultados” de la descentralización en un país determinado son establecidos en gran medida por las dinámicas políticas e institucionales del nivel local. Esto marca una diferencia importante con la mayoría de la literatura sobre descentralización, donde el enfoque analítico es “de arriba hacia abajo”, tratando la reforma como un fenómeno esencialmente nacional. Esta investigación toma el rumbo contrario, acercándose a la descentralización como a una reforma que se produce en un momento dado, poniendo en marcha un gran número de procesos locales, en gran medida independientes. Los efectos de la descentralización son, en buena parte, la suma de los efectos de estas dinámicas locales, los que inevitablemente varían en consonancia con las condiciones locales. Para entender la descentralización, debemos entender primero cómo funciona el gobierno local y, en particular, cuándo funciona bien y cuándo funciona mal. Es importante señalar que ni el acercamiento “de arriba hacia abajo” ni el “de abajo hacia arriba” son “correctos” de modo mutuamente excluyente. Cada uno se adapta bien a cierto tipo de preguntas. Si un acercamiento “de arriba hacia abajo” es adecuado para analizar variaciones entre países en lo que hace a las relaciones entre el centro y la periferia (por ejemplo, Eaton 2006); entonces el acercamiento “de abajo hacia arriba” sería preferible para entender las variaciones dentro de los países, y la capacidad de sus gobiernos locales de dar respuesta a las demandas locales y rendir cuentas a la población.

Este artículo explora las profundas causas del buen o mal desempeño de la gestión municipal en dos municipios de Bolivia. Busca ir más allá de un informe descriptivo de cómo estos resultados se dieron, para analizar sus determinantes económicos y sociales subyacentes. Los resultados de esta indagación reflejan resultados más amplios de estudios cualitativos en nueve municipios de Bolivia, que sustentan las mismas conclusiones. A partir de

estos resultados cualitativos, la investigación deriva una teoría del gobierno local que integra una variedad de ideas bien establecidas sobre el papel de elecciones y el *lobbying* en la política democrática, con algunas ideas más recientes sobre organizaciones ciudadanas y vínculos sociales. El marco analítico proporciona una estructura en la cual intereses económicos, actores políticos y organizaciones ciudadanas interactúan para tomar decisiones políticas. Predicciones derivadas en base a las características locales son posteriormente probadas con extensa evidencia cuantitativa del universo de municipios de Bolivia. Este país es un caso particularmente digno de investigación debido a que en él la reforma consistió en un cambio profundo en la política pública, en un punto determinado en el tiempo. Los datos disponibles tienen un alcance y una calidad sorprendentes para un país tan pobre; incluyen información sobre las características políticas, sociales, civiles, económicas y administrativas de todos los municipios de Bolivia.

Este artículo presenta primero la metodología cualitativa y luego explora las causas de capacidad de respuesta a las demandas y rendición de cuentas por parte del gobierno en dos casos altamente opuestos. En base a estos conocimientos, se desarrolla una teoría de gobierno local y se derivan predicciones. Por último, se prueban las predicciones utilizando modelos econométricos de inversión pública y una base de datos que incluye a todos los municipios de Bolivia.

Descentralización boliviana

Hasta 1994 se consideraba a Bolivia entre los países más centralizados de América Latina. Estimulados primeramente por la Revolución nacional de 1952 y después por una combinación de ideología y conveniencia política, los gobiernos civiles y militares sucesivos construyeron una de las estructuras de Estado más centralizadas en la región, con el objetivo declarado de “transformar las relaciones sociales” y promover el desarrollo. En este contexto, la reforma de descentralización de Bolivia, denominada Ley de Participación Popular (LPP), fue anunciada en enero de 1994, promulgada en abril, y aplicada en julio del mismo año. La ley se puede resumir en cuatro puntos:

Asignación de recursos. Los fondos transferidos a los municipios se duplicaron a 20% de todos los ingresos fiscales nacionales, y la asignación de éstos cambió de un criterio político a una base *per cápita*.

Responsabilidad para la prestación de servicios públicos. La prestación de servicios públicos en materia de infraestructura en educación, salud, riego, carreteras, deportes e infraestructura cultural fue transferida a los municipios, además de la responsabilidad asignada para el mantenimiento de estas instalaciones y para la inversión en otras nuevas.

Los *Comités de Vigilancia* se crearon para proporcionar un canal alternativo para la demanda popular. Compuestos por representantes de organizaciones territoriales de base, estos organismos proponen proyectos y supervisan los gastos municipales. Su capacidad para solicitar la suspensión de los desembolsos del Gobierno central, si encuentran que hay fondos siendo utilizados de manera incorrecta, puede paralizar al gobierno local y les da un poder real.

Municipalización. Los municipios existentes hasta ese momento se ampliaron en número para incluir los suburbios y áreas rurales, y fueron creados 198 nuevos municipios (de un total de 311).

La LPP establece que los miembros del concejo municipal sean elegidos de las listas de los partidos políticos en una sola circunscripción electoral. Posteriormente, el concejo elige al alcalde de entre los candidatos más votados. Este estilo electoral europeo de Bolivia, en conjunción con una cultura política fragmentada, y adaptado al sistema presidencial de los EE UU, aseguraba que la mayoría de los gobiernos municipales (y nacionales) sean de coalición.

Como la tercera institución de gobierno local, el Comité de Vigilancia (CV) proporciona otro medio para canalizar la demanda popular en el proceso de adopción de políticas. Una vez electos, los miembros del CV eligen a uno de sus miembros para ser presidente, con una situación jurídica similar a la del alcalde¹. El poder del CV se basa en su autoridad moral natural, así como en su capacidad para congelar transferencias del gobierno central a los gobiernos locales si juzga que los fondos están siendo utilizados incorrectamente. Por lo tanto, los Comités de Vigilancia constituyen una forma

1 La palabra *alcalde* es utilizada acá para referirse a la rama ejecutiva del gobierno local, incluyendo todos los funcionarios administrativos y técnicos designados, de lejos la rama más grande.

corporativa y paralela de representación social similar a una cámara alta de parlamento, fiscalizando al alcalde y al concejo municipal.

Los cambios en los asuntos locales que estas medidas catalizaron fueron inmensos. Antes de la reforma, el gobierno local estuvo ausente a lo largo de la gran mayoría del territorio boliviano, con una presencia tenue del Estado limitada, en la mayoría de los casos, a una guarnición militar, escuela o puesto de salud, cada uno reportándose a sus respectivos ministerios. Después de la reforma, los gobiernos locales electos, responsables ante sus electores, se esparcieron por todo el país.

El gobierno local en los extremos: Charagua y Viacha

Pasemos ahora a la evidencia cualitativa detallada de dos casos extremos de desempeño en la gestión del gobierno local en Bolivia: los municipios de Charagua y de Viacha. Estos casos surgen de un estudio más amplio involucrando seis meses de trabajo de campo en nueve municipios, elegidos para representar a Bolivia en términos generales de tamaño, región, economía local, entorno rural contra entorno urbano, y características culturales y étnicas. En cada uno de ellos, un pequeño equipo de investigación realizó un programa sistemático de entrevistas semiestructuradas y sin estructuración a líderes públicos y privados, informantes clave y ciudadanos regulares. Las entrevistas se realizaron en la ciudad principal o pueblo y en todas las localidades de influencia rural. La mayoría de las entrevistas se aplicaron a miembros y voceros de organizaciones de base.

La información analizada a continuación proviene de 77 entrevistas con 111 participantes, además de datos estadísticos y presupuestarios para el período de 1992-1997 (es decir, antes y después de la reforma). Se celebraron dos elecciones durante este período, en 1993 y en 1995. Los resultados aquí presentados se enfocan en extremos opuestos de gestión municipal con el fin de poner de relieve las diferencias sistemáticas en la toma de decisiones que caracteriza a cada uno, lo que los lleva a resultados muy diferentes. Ambos municipios tienen un número similar de partidos políticos activos; porcentaje de votos similares de la coalición gobernante y la oposición; niveles similares de ausentismo electoral; tasas similares de analfabetismo; y niveles similares en el total de necesidades básicas insatisfechas en áreas rurales

y urbanas. Por lo tanto, tales factores pueden ser descartados como explicaciones alternativas para las diferencias en gestión municipal. En donde otras características básicas difieren entre ellas (por ejemplo, Viacha es más grande, más rica y está cerca de una ciudad principal), el efecto de gestión previsto estaría a favor de Viacha. En realidad, el resultado fue el opuesto; Charagua es una lección objetiva de gobierno con capacidad de respuesta, y por lo tanto empezamos ahí.

Charagua

Ubicado entre hierbas, matorrales y los arbustos bajos retorcidos del árido Chaco boliviano, sus 74.424 kilómetros cuadrados hacen que Charagua sea más grande que Costa Rica y que tenga el doble de extensión que Bélgica. Una octava parte de sus 20.000 habitantes viven en la localidad de Charagua, los restantes viven esparcidos entre las 80 comunidades indígenas y rurales. La economía se basa en la agricultura, la ganadería y una universidad para la formación de docentes. Solo la ganadería logra retornos económicos respetables, con unas pocas familias criando ganado en decenas de miles de hectáreas. A mediados de 1997, la mayor parte del sector agrícola de Charagua se componía de tierras comunales premodernas cultivadas por campesinos guaraníes que abrían surcos con su tradicional método de arado. La población de Charagua es predominantemente guaraní. La gente del pueblo se considera blanca o mestiza, en estricta oposición identitaria a los campesinos guaraníes. El pueblo no tiene industria y existe poco comercio. Los servicios públicos urbanos superan en gran cantidad a aquellos de las comunidades cercanas.

A mediados de 1997, Charagua había adquirido una reputación de ser bien administrado. El alcalde terminó en lo más alto de un ranking departamental. El jefe regional del Fondo de Inversión Social expresó: “Es un gran administrador. Tiene una muy buena imagen – incluso gente de partidos políticos rivales reconocen esto” (Muñoz Franco 1997). Los miembros del concejo también fueron juzgados como trabajadores, honestos y eficaces, y los pobladores estaban satisfechos con el resultado de su trabajo. La descentralización había incrementado los recursos municipales en 6.500% al año, y aun así los recursos parecían utilizarse bien. El gobierno local había logrado mantener los costos de operación en solo 4% del presupuesto total.

Las auditorías del Gobierno nacional concordaban con estos datos (Secretaría Nacional de Participación Popular 1997).

También concuerdan con la investigación realizada para este estudio. La evidencia que indica que el gobierno local de Charagua tuvo capacidad de respuesta a sus electores locales es abundante. En un tiempo en que el descontento público con políticos bolivianos era alto, decenas de horas de entrevistas con autoridades y ciudadanos de todos los ámbitos no produjeron una sola acusación de corrupción. Las organizaciones territoriales de base encuestadas en todo Charagua se declararon satisfechas con su gobierno local y sintieron que sus inquietudes estaban siendo atendidas. Trabajando en conjunto con el concejo municipal y el CV, el alcalde había implementado un sistema de planificación de inversión que, según las autoridades y pobladores, era transparente, equitativo y altamente participativo. Los proyectos provenientes de este proceso complacieron a los ciudadanos porque respondían a las necesidades reales e incorporaron inquietudes locales desde un principio. Un gran grupo de funcionarios públicos y líderes empresariales y cívicos concordaron en que las autoridades municipales tuvieron buenas intenciones y fueron eficaces, y en que la calidad de servicios prestados fue alta.

El buen gobierno local en Charagua se cimentó en un acuerdo político en el cual el partido Movimiento Bolivia Libre (MBL), de centro-izquierda, permitió que la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) eligiera a sus candidatos y que diseñara importantes piezas de su plataforma política; por su parte la APG movilizó a sus electores rurales en favor del MBL. El pacto —un instrumento notable de emprendedurismo político— permitió al MBL cuadruplicar su porcentaje de votación, y saltar de la permanente sombra política en Charagua al centro del escenario.

El antecedente más profundo de la dinámica municipal de Charagua es el renacimiento cultural guaraní que empezó a principios de la década de 1980. Habiendo sobrevivido al colonialismo español por más de tres siglos, los guaraníes sucumbieron a lo largo del siglo XIX a una poderosa mezcla de conversión cristiana, acumulación de tierras por ganaderos, y anexiones del gobierno, todas con el respaldo de la represión del ejército boliviano (Albó 1990: 19-22). Con sus lanzas y flechas, los guaraníes no eran adversarios para las armas de fuego del Estado, y en 1892, en Kuruyuki, un levanta-

miento indígena condujo a una masacre que casi destruye la comunidad guaraní (Sequier 1997). Kuruyuki llevó al pueblo Guaraní a los márgenes de la sociedad, donde sobrevivieron como esclavos endeudados, confinados a grandes propiedades o como agricultores de subsistencia en comunidades rurales aisladas. Pasaron la mayor parte de estos cien años en un estado de privación material y espiritual. El alguna vez orgulloso y luchador pueblo se perdió en una especie de amnesia colectiva provocada por la derrota (Medina 1994: 19-30).

La década de 1980 fue testigo del renacimiento de la conciencia y el orgullo guaraníes. La APG se fundó en 1986-87 para coordinar los asuntos guaraníes, fomentar la cooperación entre comunidades y articular los intereses guaraníes. El objetivo era el de generar niveles ascendentes de representación y voz para las ya existentes instituciones de autogobierno de la comunidad guaraní. Con la ayuda de la toma de decisiones en forma consensuada y los altos niveles de solidaridad entre los guaraníes, la APG prosperó y rápidamente se estableció como eje protagónico del mundo guaraní, abarcando desde tareas cotidianas de la comunidad, hasta asuntos regionales y nacionales.

Viacha

Viacha es un municipio rural grande (con 54.000 habitantes), con una ciudad de tamaño medio en un entorno polvoriento, asentada bajo el feroz sol altiplánico. Para estándares bolivianos, es una ciudad próspera, sede de empresas textiles y de construcción, así como de una planta embotelladora de la Cervecería Boliviana Nacional (CBN)², la cervecería más grande de Bolivia. Los ingresos municipales son más altos y provienen de una base más amplia que los de la mayoría de las ciudades de Bolivia. Sin embargo, a mediados de 1997 Viacha era una ciudad con problemas. Después de tres victorias electorales consecutivas, el partido populista Unidad Cívica de Solidaridad (UCS) había perdido su predominancia bajo una tormenta de acusaciones de corrupción e incompetencia. Solicitudes de inversión provenientes de decenas de comunidades no fueron aceptadas; sin embargo el presupuesto de 1996 quedó corto en su ejecución por 2 millones de bolivianos. El proceso de planificación participativo se quebró cuando la ciudad quedó dividida

2 Cerrada después de la venta de la CBN a Quilmes el año 2000.

entre grupos que apoyaban al alcalde y otros que exigían su renuncia. Debido a que UCS fue fundada por el dueño de la cervecería y de varias maneras funcionaba como el brazo político del mayor empleador de la ciudad, era mucho lo que estaba en juego en términos de la reputación del partido.

Evidencia basada en testimonios personales, las cuentas municipales y los proyectos de inversión visitados confirman que el gobierno local no respondía a las demandas y no era responsable. Las instituciones del gobierno oscilaban entre ineficaces y totalmente corruptas, produciendo resultados de política pública insatisfactorios para los electores locales. Hay pruebas fehacientes de que el alcalde Edwin Callisaya fue un mal administrador. Aumentó el dinero destinado al pago de salarios en más de un 100% sin incrementar significativamente las capacidades administrativas ni técnicas del municipio. También derrochó grandes sumas de dinero en “elefantes blancos”, como el inconcluso y sobrepresupuestado coliseo municipal; un alto tobogán cuyos paneles principales pronto comenzaron a caerse, poniendo a los niños en riesgo de sufrir lesiones graves; y un costoso sistema de alcantarillado que explotó, expulsando desechos humanos a las calles de la ciudad. Funcionarios públicos, miembros del concejo municipal e incluso el jefe del partido político del alcalde testificaron sobre la corrupción de Callisaya, y una auditoría nacional de cuentas municipales lo acusó de malversación de fondos. El accionar del alcalde se replicó extendidamente en la estructura de su administración, formando una red de corrupción que involucró toda la municipalidad.

Al otro lado del pasillo de la oficina del alcalde, el Concejo Municipal admitió escaso conocimiento de sus propias responsabilidades y sus miembros no mostraron ningún interés en saber cuáles eran. Los encuestados dentro de la sociedad de Viacha consideraban a los miembros del concejo cómo poco sofisticados, sin capacidad de respuesta a sus demandas, y fáciles de manipular. Sus lealtades pertenecían cada vez más a un solo partido político. Cuando representantes de la oposición comenzaron a cuestionar la política municipal, la UCS “contrató” a los críticos y a miembros de su familia y las críticas pararon.

La situación de los comités de vigilancia fue aún más grave. Viacha tuvo dos CV. El CV1 u “oficial”, reconocido por los otros gobiernos locales y el nacional, estaba mal informado y era inoperante. Su presidente, un inmi-

grante reciente del lejano departamento de Potosí, no conocía los detalles financieros de los proyectos que él mismo había aprobado e ignoraba información básica, como a cuántas personas empleaba el municipio o cuanto gastaba por año. Casi nadie en la ciudad sabía quién era esta persona. El opositor CV2, por el contrario, y pese a los esfuerzos del alcalde, era más activo y mejor informado. Sin embargo, no era reconocido por el gobierno local y el nacional, y estaba excluido de deliberaciones oficiales, por lo que no tuvo poder para intervenir en decisiones oficiales.

La confusión política en Viacha ocurría dentro de una corriente más amplia de migración urbana, que fluía alrededor y a través de la ciudad. Situada al borde de la metrópoli La Paz-El Alto, Viacha es la primera parada para muchos campesinos que huyen de la agricultura de subsistencia del Altiplano. Algunos continúan su camino, pero otros se quedan, ampliando los barrios de adobe de la ciudad cada vez más hacia afuera. Se enorgullecen poco de las tradiciones de una ciudad que define su identidad en oposición al campo; se quedan, habiendo encontrado trabajo en la capital, porque la vida es barata (González 1997).

Teorizando sobre el gobierno local en los extremos

Dejémonos abstraer por las causas inmediatas de la capacidad de respuesta a las demandas y la rendición de cuentas del gobierno (el alcalde, el concejo municipal y el comité de vigilancia). Las características sociales e institucionales de Charagua y Viacha pueden contrastarse en tres ámbitos: la economía local, la política local y la sociedad civil local, para poder entender las corrientes más profundas que operan en cada una de ellas.

La economía local

Las diferencias económicas entre Charagua y Viacha son enormes. A pesar de que la cervecería de Viacha constituye un porcentaje de la economía local mucho menor, comparada a los ganaderos de Charagua, la explotación de sus recursos y red de distribución, combinados con la habilidad táctica política, le han permitido dominar la vida política de la ciudad en un grado notable. La CBN no solo financió a la UCS; de hecho financió todo el sistema local de partidos políticos, con efectos abusivos y monopolísticos. Con una

agresividad partidista feroz, la CBN montó campañas integradas de publicidad para la política y la cerveza, empujó la propaganda política a través de su red de distribución, y reunió a su personal para trabajar en concentraciones políticas donde se regalaba cerveza. Una vez que la UCS estuvo en el poder, sobornó, contrató, e intimidó a otros líderes de partidos políticos a fin de neutralizar la oposición (Blanco 1997). Se trataba de una simple estrategia diseñada para captar votos y promover la marca UCS-CBN. Por lo tanto generó, por un tiempo por lo menos, un monopolio político en el cual la UCS elevó el precio de la disidencia y ganó repetidas elecciones.

Por el contrario, los ganaderos de Charagua favorecieron un acercamiento más diverso y mejor orientado hacia los diferentes grupos de propietarios de negocios. A diferencia de la CBN, eran una asociación de empresarios que no enfrentaban condiciones empresariales idénticas, y en consecuencia no actuaron políticamente o comercialmente con una sola voluntad. Los ganaderos contribuyeron a, y se podían encontrar en, todos los partidos políticos de Charagua. De esta manera estimulaban la competencia en el sistema político y crearon condiciones propicias para la innovación política. En los negocios, los ganaderos también ayudaron a las comunidades guaraníes agricultoras a perforar pozos, y se dio asistencia técnica y veterinaria a los que no eran miembros. Y cuando sus rivales subieron al poder, los ganaderos encontraron maneras de cooperar con ellos en el municipio, por ejemplo, en proyectos que ayudaron a pequeños agricultores a mejorar la calidad de su ganado.

La política local

Consideremos primero los problemas sistemáticos. En las décadas de 1980 y 1990, Bolivia promulgó una serie de reformas nacionales que mejoraron la transparencia, confidencialidad y vigilancia independiente del proceso electoral. Reformas adicionales simplificaron el registro electoral, incrementaron el número de colegios electorales rurales y aumentaron considerablemente los programas de alfabetización rural (especialmente entre mujeres). Sus efectos colectivos fueron un amplio incremento en el registro y participación electoral. Charagua proporciona un estudio de caso de este proceso. Los electores registrados se incrementaron en un 72% entre las elecciones de 1993 y 1995, y el sufragio se elevó a 139%.

El impacto de estas reformas se multiplicó en gran medida dado el programa de descentralización que al poco tiempo se instauró. La LPP rediseñó los límites municipales con el fin de ubicar las áreas rurales en el sistema municipal, y como resultado de esto transfirió importantes recursos y responsabilidad política a los mismos. Mientras que antes de la reforma los habitantes rurales votaban, si lo hacían, por los oficiales cantonales que no tenían ni los recursos ni el poder político, ahora la autoridad local de los gobiernos municipales estaba en juego y en condiciones de pleno derecho. La posibilidad de controlar estos espacios condujo a los partidos políticos al campo en busca de votos. Por otro lado, la posibilidad de beneficiarse de estos últimos condujo a campesinos y ganaderos a la política municipal y a las urnas.

Las reformas que abrieron la política a un nuevo electorado también promovieron mayor equidad y apertura. Ya no se utilizaba los antiguos métodos de soborno e intimidación. Prueba de ello es un intento de soborno a un miembro del concejo del ADN en Charagua para ratificar al candidato del MNR como alcalde, que fracasó dada la transparencia electoral, ya que la operación hubiese sido evidente y hubiese expuesto el ADN a la ira de sus electores (Vargas Portales 1997). En este ambiente de apertura política, los partidos que se sometieron a procesos de apertura comparables se beneficiaron más, en tanto que sufrieron aquellos que trataron de seguir como antes. Así el MBL, antes irrelevante en Charagua, llegó a un acuerdo con la APG y ganó la mayoría de estos nuevos votos, mientras que el MNR perdió su ventaja y fue apartado del gobierno.

El proceso fue muy diferente en Viacha. Aunque el registro de electores también se incrementó, lo hizo en 22%, porcentaje considerablemente menor al de Charagua. Esto refleja el hecho de que la política en Viacha permaneció cerrada a las inquietudes y prioridades de la mayoría rural. Esto, a su vez, se debió principalmente a la CBN y, en particular, al gerente de la planta embotelladora local, Juan Carlos Blanco. Blanco, un hombre duro, gastó todos los recursos de la CBN-UCS en un esfuerzo por conseguir grandes mayorías locales. Llevó la estrategia de fusión entre política y cerveza a dimensiones cómicas, sobornando e intimidando a los partidos de oposición hasta llevarlos a una humilde sumisión.

La lamentable consecuencia fue que las reformas jurídico-electorales no fueron suficientes para contrarrestar la conquista del gobierno local por parte de la CBN-UCS. En condiciones normales, la competencia y apertura política podrían catalizar una limpieza del sistema político. Sin embargo, es necesario tener una opción política en términos reales para que este mecanismo funcione, y en Viacha no hubo ninguna. El sistema político local no era ni competitivo ni representativo, y además era incapaz de innovación. A los electores se les dio a elegir entre la “opción” de la UCS y opciones nulas, en estado vegetativo; el resultado fue que decidieron descartar el sistema en general. La vigilancia política del gobierno local se derrumbó. La municipalidad dejó de responder a la población y se convirtió en una entidad corrupta.

La sociedad civil

Las visibles diferencias entre Viacha y Charagua se extienden también al ámbito social. En Charagua, la mayoría guaraní forma una gran red de pueblos rurales con características sociales homogéneas y estructuras de comunidades autónomas. Los pobladores, el otro grupo importante, tienen sus propias estructuras organizativas, pero en lo que respecta a las reformas se mostraron pragmáticos y dispuestos a trabajar con la mayoría guaraní.

La sociedad civil de Viacha, por el contrario, es una mezcla heterogénea de grupos con identidades fuertes y divergentes y con una larga historia de mutuo antagonismo, marcada por episodios de violencia. La Viacha rural se divide entre la región de Machaqas en el oeste y el resto, cerca de la ciudad. La primera es una región distinta, donde predomina la lengua aymara y donde las comunidades están organizadas en los tradicionales ayllus y markas (formas autónomas de gobierno precolombinas, comunes en el Altiplano). Los residentes de la segunda se consideran más modernos, hablan una mezcla de español y aymara, y basan su organización social en las secretarías generales del sindicato campesino. Los mundos rural y urbano chocan en los mercados de la ciudad y en las áreas periurbanas y en comunidades rurales cercanas, por lo que las fricciones resultantes inevitablemente conducen a tensiones sociales.

Es fácil ver por qué la sociedad civil significaba un beneficio grande para el gobierno local en Charagua, y una barrera en Viacha. Charagua se benefició de una organización civil altamente estructurada y coherente en la cual la comunicación era fluida y había normas fuertes de confianza y responsa-

bilidad. A través de ella, las autoridades cívicas y municipales encontraron fácil el mantenerse en contacto con las demandas locales a nivel del pueblo, así como movilizar apoyo para los esfuerzos colectivos. Al promover autoridades locales a través de su jerarquía, la APG desarrolló internamente a sus propios líderes. En Viacha, por el contrario, la sociedad civil se quebró funcionalmente. Las partes que la integraban no confiaban la una en la otra, y en muchos casos no podían hablar entre sí. Las manipulaciones del gobierno en el campo no fueron reportadas en la ciudad, donde las autoridades civiles de todas las clases ignoraban las peticiones del pueblo. Líderes cívicos con eficacia probada a nivel comunitario se vieron abrumados por el grado y la presión del gobierno municipal. Sin presupuesto propio, y dependiendo de la generosidad oficial para su sustento en la ciudad, fueron fácilmente neutralizados como actores independientes por autoridades gubernamentales. En Charagua, una sociedad civil que funcionaba orgánicamente, en esencia se hizo cargo del gobierno local y lo hizo funcionar. En Viacha la sociedad era una caldera burbujeante de resentimiento y descontento, compuesta por gente que sospechaba mutuamente la una de la otra, haciendo imposible el control social.

Es importante notar que Charagua, siendo en algunos aspectos más homogénea que Viacha, es en sí misma una sociedad heterogénea, con poblaciones minoritarias blancas, menonitas, quechuas y aymaras. Incluso con una APG que funcionaba bien, habría sido posible para los políticos guaraníes asumir la autoridad e ignorar o explotar a los grupos étnicos rivales. El que no lo hayan hecho se puede explicar en parte a la presencia de un liderazgo iluminado. El hecho de que los guaraníes formen una mayoría en la población implica que la pregunta de cómo asignar la inversión pública sea esencialmente un problema de cómo compartir los recursos municipales. Un esquema de inversión que producía distribuciones desiguales conllevaría conflictos entre los guaraníes, un efecto que se buscaba evitar. Las asignaciones que eran justas entre las comunidades guaraníes, pero sistemáticamente inferiores para grupos minoritarios, podrían ser técnicamente factibles, pero esto apartaría a pobladores criollos, junto con los recursos técnicos y financieros que controlaban estos.

En términos de Olson (2000), existía un “interés articulador” en Charagua, aquel en que los incentivos fuesen consistentes con el desarrollo de

la colectividad. Por otro lado, Viacha no tenía un interés articulador, solo estrictos intereses antagónicos que buscaban explotar el poder de la ganancia a corto plazo de grupos bien definidos. Esto explica por qué el papel de la historia varía tanto entre los dos distritos. Durante siglos, ambos han sufrido la opresión del Estado, extremos de desigualdad y estallidos periódicos de violencia civil. La historia de Charagua fue más represiva y cruel que la de Viacha, dejando una potencial reserva de resentimiento. Sin embargo fue en Charagua donde las víctimas de la opresión lograron superar su pasado de manera tal que pudieron llegar a un acuerdo con la élite urbana, mientras que en Viacha las persistentes tensiones sociales contribuyeron al colapso del gobierno. En Charagua, el grupo que se beneficiaría más del gobierno tenía un interés primordial en el éxito de éste. En Viacha, los grupos que carecían de tal interés lucharon para controlar y abusaron del poder municipal hasta el extremo de llevarlo al desastre.

Una teoría del gobierno local

El gobierno local produce servicios y políticas locales en el centro de un entorno complejo y dinámico. Es necesario entender este entorno para poder explicar por qué algunos municipios responden de manera eficaz a las necesidades locales, y otros no. Primero consideremos las relaciones estructurales de las cuales el gobierno local surge, y a continuación apliquemos un modelo analítico de los determinantes de las capacidades de respuesta y rendición de cuentas por parte del gobierno.

La estructura del gobierno local: economía, política y sociedad

El entorno del gobierno local se define por tres diferentes relaciones institucionales. La primera de éstas, la votación, se produce entre los electores y los partidos políticos o candidatos. Los partidos políticos compiten con promesas e ideas para atraer electores individuales, quienes votan por el partido o por el candidato que prefieran. Las elecciones eligen gobiernos, y por lo tanto están implicadas en la capacidad de respuesta de esos gobiernos. ¿Cómo funciona exactamente este proceso?

Las elecciones no establecen un contrato (explícito o implícito) entre gobernantes y gobernados, ni tampoco establecen una agenda política espe-

cífica. Esto se debe a la presencia de dos problemas: la contratación y los ciclos políticos. El primero surge de la literatura de los contratos incompletos (por ejemplo, Hart 1995, Hart y Moore 1990), que se refiere a la imposibilidad de redactar una plataforma integral que enlace las acciones de los políticos con las preferencias políticas de los electores. No se puede *contratar* de modo concreto sobre todas las contingencias probables, por la sencilla razón de que todas las posibles contingencias no pueden ser previstas. El segundo, conocido como el problema del ciclo en el espacio multidimensional (Condorcet 1785, Dodgson 1884, Black 1948, Mueller 1989) limita aún más la capacidad de las elecciones de transmitir información detallada para informar las decisiones políticas específicas (Verba *et al.* 1993). Por lo tanto las elecciones sirven, en todo caso, para asignar el control sobre las instituciones gubernamentales al “equipo” (Downs 1957) que genera más confianza entre los electores. Las elecciones tratan de asignar poder; poder para tomar decisiones futuras que afectan el bienestar de la sociedad.

Supongamos que los electores votan por sus preferencias o intereses. Es decir, los ciudadanos votan por el candidato cuyas acciones, una vez en el poder, piensan ellos que beneficiarán sus propios intereses y aquellos de la comunidad, en alguna combinación. En segundo lugar, supongamos que los electores votan por separado. Aunque los grupos de interés y las organizaciones puedan tratar de influenciar la decisión de los electores, la tecnología de la elección —cada adulto emite un solo voto— implica que estas decisiones en última instancia son tomadas en un nivel desagregado. A diferencia de la dinámica de sociedad civil que se describe a continuación, no hay organizaciones que intervengan en la agregación de las preferencias. Los resultados electorales indican cuál opción juzgan los votantes que resulta mejor para su bienestar colectivo, sin que esto brinde información específica respecto a las preferencias políticas específicas sobre un amplio rango de cuestiones.

Para que esta situación se refleje, se deben mantener dos condiciones: La primera es que las elecciones sean abiertas, libres y justas: abiertas a electores registrados, a los políticos y a los partidos, basadas en la libre participación de éstos, y administrada de manera justa. La segunda condición es que, cumplida la primera condición, se les debe proporcionar a los electores una serie de opciones que aborden sustancialmente las necesidades y retos que ellos enfrentan. En otras palabras, las elecciones deben ser sustancialmente competitivas.

La lógica es parecida para ambas condiciones. Donde los electores no son libres para elegir, o son “libres” de elegir entre opciones externamente limitadas en las dimensiones políticas más importantes para ellos, la dinámica de la competencia tiende a operar en dimensiones diferentes a las necesidades de los ciudadanos. Los gobiernos electos bajo estos criterios tienen pocos incentivos para atender las necesidades de los electores, especialmente cuando hacerlo es costoso, ya que pueden esperar una reelección sin necesitar hacerlo. Por el contrario, las elecciones libres y justas que son sustancialmente competitivas incentivan la innovación política. La innovación se produce cuando los partidos políticos investigan activamente a la sociedad local, identificando los bolsones de electores, las corrientes de opinión, los intereses particulares que no están adecuadamente representados, y proponen políticas que responden a éstas y otras necesidades cambiantes de los electores. Este tipo de innovación política puede denominarse emprendedurismo político.

Una política sustantivamente competitiva se caracteriza por una amplia diversidad de ideas y propuestas políticas que compiten por obtener el favor de la mayoría, y por lo tanto una representación más amplia de las necesidades públicas. Un resultado directo de esto es el progreso en la capacidad de respuesta y responsabilidad pública de los funcionarios del gobierno, ya que los partidos opositores buscan continuamente obtener ventajas sobre sus rivales. Por el contrario, una política sustantiva no competitiva conduce a niveles más bajos de innovación de política y emprendimiento, que a su vez reducen el nivel de control y vigilancia a las cuales están sujetas las instituciones gubernamentales locales. Esto tiende a resultar en un gobierno local menos responsable y con menor capacidad de respuesta.

Una segunda línea de relación, el lobby, conecta a los partidos políticos con las empresas privadas, asociaciones de productores y otros grupos de interés económico y de temas relacionados. Siguiendo los trabajos sobre la dinámica política de los grupos de presión de Bentley (1908), Finer (1997) y Truman (1952), el lobby puede ser considerado como un “mercado” político secundario o incluso completo, en el cual las políticas específicas o paquetes enteros de políticas, así como una mayor influencia sobre legisladores y procesos de toma de decisiones, son intercambiados por recursos de parte de los grupos de interés. La lógica de esta relación es derivada pero convincente: incluso suponiendo que todas estas organizaciones sean organizacio-

nes voluntarias, los partidos políticos requieren recursos para financiar sus campañas electorales y financiar sus operaciones. Debido al problema de los contratos incompletos, las empresas están interesadas en tener una influencia continua sobre las decisiones gubernamentales y el entorno político en el que éstas operan (Kitschelt 2000). Tales intercambios agregados, combinados con el apoyo de los seguidores fieles, constituyen la manera en la que los partidos políticos se financian³. Ben-Zion y Eytan (1974), Palda y Palda (1985), Poole y Romer (1985) y muchos otros han puesto a prueba la relación entre las contribuciones a las campañas de los partidos y la formulación de políticas públicas, con resultados positivos.

La tercera relación involucra a la sociedad civil, entendida como una colectividad o conjunto de colectividades —en sentido opuesto a la idea de sociedad como una masa de individuos atomizados— y las relaciones entre estas colectividades con las instituciones gubernamentales. En lo concerniente a la gobernabilidad, la sociedad civil local opera como un conjunto complejo de organizaciones que agregan las preferencias y representan las necesidades de la comunidad, constituyéndose en entidades intermediarias para la participación comunitaria en la producción de determinados servicios. Asimismo, facilitan la expresión social y la afirmación de la identidad local, a tiempo de movilizar a los electores e intentar influir en sus opiniones, y vigilar el cumplimiento y la responsabilidad política de las instituciones gubernamentales. No es útil para el análisis concebir esta interacción como un cuasi-mercado, ya sea internamente o en sus relaciones con el gobierno, ya que sus dinámicas no están basadas en la noción de compra y venta. Es, en todo caso, un conjunto de organizaciones sociales que generan sus propias normas de conducta y responsabilidad orgánicamente y, con el tiempo, pueden desarrollar bases de confianza y credibilidad que aumenten o no su capacidad (Putnam 1993 y 2000).

El gobierno local depende de las relaciones que conforman colectivamente a la sociedad civil para obtener la información necesaria para el proceso de formulación de políticas, para juzgar la eficacia de sus intervenciones anteriores y planificar el futuro (Bardhan 1996). Los políticos también dependen de estas relaciones para medir la satisfacción pública con su des-

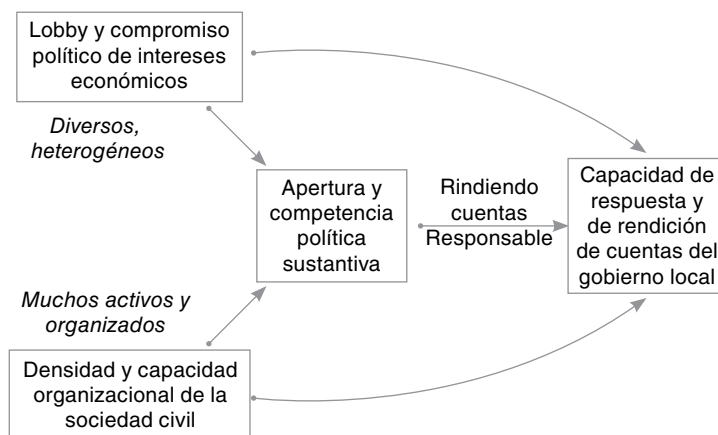
3 En algunos países, el gobierno es la tercera fuente de financiamiento de campañas.

empeño entre elecciones. La dinámica organizacional de la sociedad civil es, entonces, intrínseca al proceso de gobernabilidad local.

Un modelo dinámico de la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas

Estas relaciones definen cómo son electos los gobiernos locales y qué tipo de relaciones sociales entablan posteriormente. ¿Pero por qué algunos gobiernos son mejores que otros? Para entender por qué algunos gobiernos tienen capacidad de respuesta y son responsables ante sus electores, mientras que otros no lo son, se deben colocar estas ideas en un contexto dinámico. Necesitamos un modelo dinámico que muestre cómo el sufragio, el lobby y organizaciones ciudadanas interactúan en el tiempo para la adopción de decisiones de gobierno, que tenga capacidad de respuesta y que sea o no responsable ante los electores. La figura 1 muestra las relaciones clave involucradas. A diferencia de un enfoque en los actores involucrados, este enfoque se centra en la conducta o comportamiento de los actores en el tiempo y cómo las acciones de algunos de éstos cambian el entorno en el que otros operan.

Figura 1
Los determinantes de capacidad de respuesta y rendición de cuentas del gobierno local



Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta LAPOP-USAID de 2004 (Se-
ligson *et al.* 2005).

La calidad de la gobernabilidad local de un municipio se encuentra al centro del modelo, por dos razones. La primera es simplemente que las elecciones sirven para elegir a los gobiernos, y por lo tanto, la calidad de la competencia política en un municipio, como se explicó, es el determinante más importante de la capacidad de respuesta y responsabilidad de un gobierno. Una vez que los gobiernos están en el poder, tanto las organizaciones económicas como las cívicas tratan de influenciar en su proceso de toma de decisiones, y por lo tanto, ejercen efectos de segundo orden (las flechas delgadas en la figura 1). Pero el determinante principal de capacidad de respuesta y responsabilidad es la calidad del proceso político de un municipio. La segunda razón, que es más sutil, es que los niveles de apertura política y competencia sustantiva emergen del modo endógeno como productos combinados del compromiso político y de los esfuerzos de lobby de las empresas y otros intereses económicos, así como de la coherencia institucional y la capacidad organizacional de la sociedad civil.

Para entender mejor el modelo, demos un paso atrás y consideremos cuál de los tres factores explicativos es exógeno y cual es endógeno. Es fácil ver que las características de la economía local son esencialmente dadas por el contexto y el marco temporal de un modelo de la toma de decisiones de un gobierno. Son parte de la superestructura dentro de la cual operan el proceso político y las organizaciones ciudadanas y —de no ser por una revolución o expropiación— cambian muy lentamente como para ser determinados en un sentido útil por los otros factores en el modelo. La capacidad institucional de la sociedad civil es también exógena. Aunque se desarrolla y cambia con el tiempo, internalizando los incentivos generados por su entorno más rápido que la estructura económica, es en última instancia dependiente de la cultura, la historia, el idioma y los niveles de confianza, características que también cambian lentamente, y por lo tanto deben permanecer exógenas en un modelo de economía política del gobierno local.

Por el contrario, un sistema político competitivo abierto depende de la constelación de intereses económicos y de otra índole a nivel local, así como de los atributos institucionales y compromiso de la sociedad civil. Primero consideremos cómo el *lobbying* interactúa con el voto. La discusión anterior ha sugerido una analogía entre la política y el argumento neoclásico que plantea que los mercados abiertos y competitivos llevan a la eficiente asignación

de recursos. En una economía local diversa y heterogénea, una variedad de actores económicos con intereses competitivos tenderán a apoyar una variedad diversa de expresiones políticas. Esto a su vez promueve la competencia política local, lo cual estimula la innovación en la formulación de políticas, en tanto los partidos compiten para ganar votos y respaldo financiero.

En cambio, cuando el panorama económico de un municipio es dominado por un poder hegemónico, esa hegemonía puede incrementar la eficiencia de sus retornos políticos al concentrar recursos en el éxito de un solo partido. Los partidos que buscan competir encontrarán dificultades para financiar sus actividades, y serán activamente socavados por esta hegemonía abusiva. El monopsonio en la provisión de fondos políticos fomenta así el monopolio en el sistema de partidos. Nótese que no nos referimos al simple número y tamaño de las empresas, o a las más amplias características de los productos o los mercados laborales, sino más bien al compromiso de empresas locales con la política. Una economía local diversa en la cual una empresa está significativamente comprometida en la política y las otras no, tal como Viacha, tenderá a producir dichos resultados, así como las economías donde una firma es mucho mayor que el resto.

Por lo tanto, una economía local diversa y heterogénea tenderá a la apertura y competencia en la política. Sin embargo, ¿cómo interactúa la sociedad civil con los votos?

La inserción de la sociedad civil en el marco de la política se produce tanto en tiempo de elecciones, al competir las organizaciones para influir mediante los votos de sus miembros y otros, como posteriormente, una vez que un determinado “equipo” político ha asumido el control de las instituciones del gobierno local. Las funciones principales de las organizaciones sociales incluyen la revelación y agregación de preferencias individuales en posturas colectivas coherentes, la coordinación entre sus miembros y la transmisión de información hacia la autoridad, arriba, y hacia abajo, a las organizaciones de base. De este modo, constituyen un sistema de representación paralelo a aquel llevado a cabo por los partidos en el marco de la competencia política. Llevar adelante estas funciones hace de las organizaciones ciudadanas vehículos naturales para demandar rendición de cuentas al gobierno desde las organizaciones de base.

La sociedad civil apoyará una política local abierta y sustancialmente competitiva cuando sus diversas corrientes tiendan a formar tales organizaciones de manera natural⁴. Estas organizaciones compiten con los intereses económicos, y las unas con las otras, para expresar demandas y afectar la política; es decir, grupos de ciudadanos con necesidades y preferencias políticas parecidas se organizan en grupos y tratan de influir las elecciones y la posterior formulación de políticas. En tales casos, diferentes organizaciones sociales pueden aliarse con diferentes partidos políticos para perfeccionar sus plataformas políticas y movilizar la participación de electores. Por lo tanto, los grupos sociales subsidian la política al reducir los costos de movilización política de los partidos y actuar como interlocutores. Al hacerlo, puede aumentar el contenido sustancial de la competencia política, ya que las demandas son tomadas desde los grupos de base por estas agrupaciones, transmitidas a los candidatos y partidos, e introducidos a un debate político más amplio. A su vez, esto promueve la participación en los debates sobre política y en las elecciones, al hacer que la competencia política sea relevante para los electores comunes, incluso en localidades remotas.

Una sociedad civil homogénea, incluso monolítica, puede realizar una función similar, aunque de una manera diferente. Cuando una sociedad civil es lo suficientemente homogénea como para que grupos similares organicen verticalmente un interés primordial, como lo hicieron con la APG en Charagua, entonces gran parte de la revelación de preferencias, agregación de demandas y el debate sobre alternativas de política pública, que de otra manera ocurrirían entre partidos políticos en competencia, puede suceder dentro de la sociedad civil, y ser moderado por la organización civil “superior”. En tales municipios, la lógica de competencia política sería reemplazada por la lógica de consenso y de reciprocidad, que es natural en la vida asociativa, con posibles efectos beneficiosos para la implementación de políticas. Sin embargo, los niveles de información y debate propios de un sistema político abierto y competitivo se obtendrían de cualquier modo.

La dinámica en la sociedad civil puede fracasar, por lo menos de dos maneras. La primera ocurre cuando la sociedad civil carece de organizaciones competentes y por lo tanto está constituida por individuos altamente atomi-

4 Podemos pensar en estas corrientes como horizontales (es decir, a través del espacio) y verticales (es decir, en todos los sectores, actividades o identidades).

zados. La segunda falla ocurre cuando organizaciones civiles competentes son tan mutuamente antagonistas que no pueden trabajar juntas. En ambos casos, las fallas en la acción colectiva abundarán, y la sociedad carecerá la capacidad de intermediación necesaria para agregar preferencias, transferir información hacia arriba y hacia abajo, y hacer responsables a las autoridades electas.

Así, entonces, tenemos una teoría de capacidad de respuesta y rendición de cuentas del gobierno. En los lugares donde la política local se nutre de una economía local heterogénea y una sociedad civil activa, rica en grupos organizados, la competencia política tenderá a ser abierta y sustancial. A su vez, tales políticas resultan en un gobierno local con capacidad de respuesta y responsable ante sus electores. Por otra parte, donde un solo grupo social dominante proyecta un interés común, la política nuevamente tenderá a caracterizarse por el debate abierto y la competencia sustancial de ideas y demandas. En tales casos, el proceso puede no ser dirigido por los partidos políticos, sino más bien catalizado y subvencionado por el interés articulador, altamente interesado por el bienestar de la colectividad. Una vez más el resultado será un gobierno con capacidad de respuesta y responsable ante la sociedad.

El problema puede ser enfocado desde otra perspectiva: ¿cuáles son las características de los municipios donde políticos deshonestos o incapaces toman control de las instituciones públicas y producen políticas que no responden a las necesidades locales? ¿y dónde y cuándo prevalece la formulación política pública honesta y con capacidad de respuesta? Políticos de baja calidad tendrán más libertad de acción en municipios donde la rendición de cuentas y la vigilancia gubernamental están dañadas por un ambiente político cerrado y poco competitivo. En los distritos donde la política es abierta, enérgica y dedicada al debate de temas sustanciales, los políticos enfrentarán fuertes incentivos para satisfacer las necesidades de los electores. Serán continuamente alentados y estimulados para mejorar la calidad y la transparencia de sus decisiones políticas, por el contexto institucional en el que operan. Inevitablemente, los agentes políticos corruptos o ineptos se dedicarán a otras actividades o se irán.

Una aplicación y un epílogo

Es necesario aplicar este marco teórico a los dos distritos antes analizados. La economía de Charagua se componía de una gama heterogénea de ganaderos que apoyaban distintos partidos políticos en competencia. Las organizaciones

sociales eran dirigidas mayormente por la APG, una organización estructurada y disciplinada, que era legítima a los ojos de la mayoría de los residentes. La APG reflejaba un interés articulador en Charagua y apoyaba un debate político abierto y sustancial, con una sólida participación de las organizaciones territoriales de base. El resultado fue un gobierno local responsable, con capacidad de respuesta tanto para comunidades rurales como para los ganaderos. En Viacha, el monopsonio en el mercado para el financiamiento político permitió a la CBN y a la UCS hacer esfumar la competencia en el sistema político local. La sociedad civil se dividió detrás de las líneas étnicas e históricas y fue desgarrada por hostilidades y desconfianza mutua, haciendo a sus organizaciones incapaces de cooperar y de comprometerse con las instituciones gubernamentales. El debate político prácticamente se clausuró como resultado de esto, transformándose en una competencia mezquina enfocada en temas ajenos a los intereses locales. El gobierno local resultante fue corrupto, sin capacidad de respuesta e irresponsable.

El marco teórico, entonces, ofrece una explicación concisa y coherente de la calidad de gobierno en ambos distritos. Su integridad queda demostrada por el dramático desenlace que se dio en Viacha. A finales de marzo de 1997, tras una serie de cabildos municipales en los cuales los pobladores transmitieron sus quejas, la gente de Viacha se rebeló contra su alcalde (*Presencia* 1997). El 22 de marzo, una multitud de cientos de personas marcharon a través del pueblo y se congregaron en la plaza central frente a la oficina de Callisaya, denunciándolo de manera airada⁵ Pocos días después, el alcalde renunció. En el proceso de fortalecerse a sí mismo, el binomio CBN-UCS había distorsionado de tal manera el sistema político local que ninguna resolución de los problemas podía llevarse a cabo por canales políticos. Solo un gran shock externo al sistema podría quebrar el control del partido, en este caso a través de la acción directa de los ciudadanos.

Una prueba cuantitativa: evidencia nacional

El marco teórico desarrollado en el presente documento explica los resultados en Viacha y Charagua de modo satisfactorio. Sin embargo, ¿tiene impli-

5 Aproximaciones al tamaño de la multitud varían entre 150 a 200, según el vocero de la UCS, y hasta 500, según la OC2.

caciones más generales? Una base de datos amplio (“N-grande”) nos ofrece un amplio apoyo. Si los resultados de la descentralización son en gran parte la suma de los diversos procesos locales que pone en marcha, entonces un marco econométrico que modela a tales procesos debería ayudar a explicar los resultados nacionales de la descentralización en Bolivia. Una investigación previa (Faguet 2004) ha demostrado que la descentralización causó importantes cambios en la política pública boliviana: la inversión pública se desplazó de un enfoque en la infraestructura económica hacia los servicios sociales y la formación de capital humano, y los recursos fueron distribuidos mucho más equitativamente en términos territoriales. La investigación encontró evidencia de que el gobierno local era más sensible a las necesidades locales, pero no explicó cómo se llegó a esto. Al cruzar el marco teórico con los datos cuantitativos, se puede ir más lejos en la explicación.

Metodología

La teoría aquí desarrollada propone que los actores económicos interactúan con organizaciones sociales para producir una competencia política abierta y sobre temas sustantivos, lo que a su vez conduce a un gobierno responsable y con capacidad de respuesta. Los sistemas políticos no competitivos, en contraste, producen gobiernos que no rinden cuentas a sus electores y que no responden a sus necesidades. Pueden darse excepciones cuando un interés articulador apoya la revelación de preferencias y el debate político multipartidario, de manera que también conduce a un gobierno con capacidad de respuesta y responsable. Desafortunadamente, el rol de los intereses articuladores no puede ser probado empíricamente debido a la falta de información. No existen indicadores naturales de los intereses articuladores ni en la sociedad civil, ni en el sector privado, y las variables sintéticas que este estudio intentó construir a partir de datos tangenciales relacionados produce desviaciones estándar muy grandes, lo que implica una baja precisión en la medición. Entonces este tema se deja de lado, para futuras investigaciones.

Esta investigación se restringió, por tanto, al enfoque principal de la teoría. Un test empírico ideal daría forma a la responsabilidad del gobierno local como una función de las interacciones entre la diversidad de intereses económicos en una localidad y su grado de compromiso político, y la coherencia y capacidad institucionales de los grupos sociales. Pero no existen

medidas obvias de responsabilidad del gobierno, diversidad y compromiso de los actores económicos, o capacidad institucional de los grupos sociales para Bolivia y, de hecho, para muchos países más ricos en información. A contramano, una segunda mejor estrategia modela los principales resultados de política pública como una función de las características del sector privado y la sociedad civil.

Los resultados de política en cuestión son decisiones de inversión local en educación, desarrollo urbano y salud. El enfoque está centrado en estos sectores debido a que son importantes para los presupuestos municipales —juntos ascienden a dos tercios de la inversión pública local— y debido a que la evidencia cualitativa de los estudios de caso demuestran que están clasificadas entre las más altas prioridades de los ciudadanos. Este acercamiento pretende medir el grado en el que los actores del sector privado y las organizaciones sociales interactúan con la municipalidad y entre sí mismas para lograr que la inversión tenga mayor o menor capacidad de respuesta hacia las necesidades locales reales. Utilizar inversión local como variable dependiente tiene tres ventajas: la información sobre inversión es abundante y confiable; los flujos de inversión son medidos en unidades no controversiales; y la variación observada en los niveles y composición de la inversión es alta.

En vez de intentar construir medidas para las variables causales complejas involucradas en la teoría utilizada, esta investigación se apega a la información en bruto y a técnicas de estimaciones simples y relativamente transparentes. Es así que las principales variables explicativas utilizadas incluyen el número de empresas y organizaciones territoriales de base (OTB) registradas en una municipalidad. Considerando que la calidad de la política local emerge endógenamente en el modelo, las variables políticas son excluidas del lado derecho de la ecuación. También se incluyen los indicadores de necesidades locales, imitando la investigación anterior (Faguet 2004) que se preguntaba si la descentralización hacía que el gobierno tenga mayor o menor capacidad de respuesta ante las condiciones locales. Como la teoría destaca la importancia de las interacciones entre los actores sociales y económicos, los términos de interacción entre los indicadores de necesidad, empresas y OTB están incluidos como variables explicativas. En caso de que las empresas y OTB sean de importancia, éstas deberían importar no solo porque están presentes en un municipio sino porque pueden lograr que el gobierno sea más o

menos sensible a las necesidades locales. Estos términos de interacción son, por consiguiente, las variables explicativas más importantes en el modelo.

Las predicciones de la teoría son probadas con una base de datos original que cruza la información de inversión para todos los municipios de Bolivia durante la década 1987-1996, con una serie de indicadores de las características locales institucionales. Las bases de datos incluyen el universo de más de trescientos municipios de Bolivia. Debido a que los indicadores son específicos para cada sector, los flujos de inversión municipal son desagregados por sector. Para cada sector se estima el siguiente modelo:

$$G_m = \alpha + \beta N_m + \gamma F_m + \delta C_m + \zeta N_m F_m + \eta N_m C_m + \theta F_m C_m + \lambda N_m F_m C_m + \xi Z_m + \varepsilon_m \quad (1)$$

G es inversión *per cápita*; la variable necesidad, N , es una escalar del stock existente de bienes públicos de ese tipo (definidos variablemente) en un período inicial; F es un escalar del vector del número de empresas del sector privado en un municipio; C es una medida escalar del número de organizaciones de sociedad civil presentes en un municipio; y Z es un vector de controles regionales, demográficos e institucionales, todos suscritos por el municipio. Un resumen de las variables utilizadas puede ser encontrado en el apéndice.

El uso de los términos F , C y Z para un modelo de decisiones de inversión pública sigue a Bergstrom y Goodman (1973) y a Rubinfeld *et al.* (1987) en el contexto de la información disponible; el uso del término N sigue a Faguet 2004. Y en la medida en que los potenciales problemas de multicolinealidad lo permitan, sigue el criterio de Brambor *et al.* (2005) en su uso de términos de interacción. Con el fin de comparar discontinuidades naturales similares y lisas, el análisis suma flujos de inversión municipal durante el período 1994-1996 y ejecuta regresiones de corte transversal. Se asume que N , F , C y Z son constantes durante estos tres años, un supuesto necesario considerando la falta de series de tiempo para estas variables. Considerando que G_m está censurada por la izquierda en 0 se utilizan estimaciones Tobit para la ecuación (1).

El procedimiento probatorio es el siguiente. En principio se estima una simple regresión base (1'), sin términos de interacción. Posteriormente se adicionan términos de interacción necesidades*empresas y necesidades*organizaciones sociales, como en (1''). Posteriormente se adi-

ciona un término empresas*organizaciones sociales, como en (1'''). Y finalmente se estima el modelo completo en (1), anteriormente descrito.

$$G_m = \alpha + \beta N_m + \gamma F_m + \delta C_m + \xi Z_m + \varepsilon_m \quad (1')$$

$$G_m = \alpha + \beta N_m + \gamma F_m + \delta C_m + \zeta N_m F_m + \eta N_m C_m + \xi Z_m + \varepsilon_m \quad (1'')$$

$$G_m = \alpha + \beta N_m + \gamma F_m + \delta C_m + \zeta N_m F_m + \eta N_m C_m + \theta F_m C_m + \xi Z_m + \varepsilon_m \quad (1''')$$

$$G_m = \alpha + \beta N_m + \gamma F_m + \delta C_m + \zeta N_m F_m + \eta N_m C_m + \theta F_m C_m + \lambda N_m F_m C_m + \xi Z_m + \varepsilon_m \quad (1)$$

Proceder de esta manera nos permitirá en primer lugar determinar si la inversión municipal tuvo capacidad de respuesta a las medidas objetivas de las necesidades locales en un sector particular o no, y si las empresas privadas y organizaciones sociales parecen importar, es decir, si su presencia tiene correlación con los niveles de inversión. Agregar gradualmente términos de interacción ($1' \rightarrow 1'' \rightarrow 1'''$) nos permite examinar si es que los coeficientes β , γ , y δ se mantienen significativos y comparar su magnitud con la de los términos de interacción. Esto permite una exploración mucho más cuidadosa de las formas particulares en que las empresas y organizaciones sociales afectan la capacidad de respuesta de las decisiones de inversión del gobierno. Por ejemplo, es posible que las empresas o grupos sociales medien flujos de información, apoyen la competencia política, o de otra manera influyan individualmente sobre las prioridades de los tomadores de decisiones; o puedan afectar decisiones públicas en conjunto a través de alguna interacción mutua, pero no individualmente. Como la teoría deja abierta la pregunta, aquí las posibilidades son exploradas empíricamente.

El coeficiente β caracteriza los patrones de inversión central y local de acuerdo a las necesidades, definiendo “necesidad” como la utilidad marginal resultante de un tipo particular de servicio público, $U'(g)$. Esto se basa en el supuesto de una utilidad marginal decreciente de un servicio público mientras el nivel de provisión de este servicio incrementa. Entonces, la necesidad cae mientras el stock de g se eleva, y viceversa. Se espera que β sea positiva y significativa cuando N se mide por un relevante público “malo” (por ejemplo, analfabetismo, desnutrición), y negativo y significativo cuando se mide

por el stock *per cápita* de un tipo particular de infraestructura (por ejemplo, mercados *per cápita*).

Los coeficientes γ y δ corresponden a los factores sociales y económicos subyacentes al gobierno local. A nivel más simple, ambos deberían ser significativos, pero sus signos también se pueden predecir. La medida de la heterogeneidad y el compromiso económicos, F , es el número de empresas del sector privado en el municipio. Esto usa el total de empresas, y los sub-totales para algunos sectores. Idealmente, se podría medir la concentración de la actividad de negocios de una empresa del municipio y su compromiso político, los cuales, según lo demuestran Viacha y Charagua, son los que importan. Pero la información sobre el tamaño individual de las empresas (ventas, ganancias, planillas y demás) es públicamente disponible en muy pocas ciudades en Bolivia. Es por eso que debemos confiar en medidas más simples con que cuentan las empresas.

Se espera que F tenga dos efectos distintos: un efecto sectorial específico y un efecto sistémico. El efecto sectorial específico se refiere a las preferencias de las empresas en ciertos sectores. Por ejemplo, las empresas de construcción tenderán a preferir inversiones en desarrollo urbano por sobre otros sectores.

Se espera que estos coeficientes sean significativos, con variaciones de signo por sector y tipo de empresa. Los efectos sistémicos se refieren al supuesto de que los municipios con mayor cantidad de empresas tienen mayores probabilidades de apoyar un mayor número de partidos políticos, y entonces esperaríamos tener mayor competencia en el sistema local de partidos. Esto, en consecuencia, permitirá una mejor transmisión de las preferencias por parte de los electores hacia los diseñadores de políticas. Dado este efecto, se espera que γ sea positivo.

El grado de compromiso social en el proceso político, C , se mide por el número de organizaciones sociales oficialmente registradas en cada municipio. El registro se obtiene en la prefectura (gobierno departamental), y confiere a la organización el estatus de representante formal de la gente que vive en un área geográfica determinada (organización territorial de base u OTB). Las OTB registradas son invitadas a participar en la elección del comité de vigilancia y ayudan a elaborar el plan de desarrollo municipal del distrito, como en Charagua. La evidencia de casos de estudio apoya fuertemente la visión de que los ciudadanos comunes valoran la inversión en educación

sobre todo, seguida por desarrollo urbano y la salud. Es así que podemos esperar que δ sea positivo.

Los principales coeficientes de interés, de acuerdo con la teoría, son los de los términos de interacción, especialmente λ , pero también ζ , η y θ . Para la estimación, ζ se captura la medida en que la inversión local es sensible a la necesidad cuando muchas empresas del sector privado están presentes en la economía local. Si la capacidad de respuesta del gobierno ante las necesidades locales depende de un fuerte sector privado por su rol en el lobby, el financiamiento a los partidos políticos, u otras maneras de mediar flujos de información y competencia política, cuando ζ sea significativo y tenga el mismo signo que γ . Esta es la diferencia fundamental entre las interpretaciones de ζ y γ : mientras γ provee una evidencia general de que la presencia de empresas es determinante en los niveles de inversión, ζ indica que las empresas están comprometida con el proceso de elaboración de políticas, afectando la respuesta del gobierno a la necesidad.

De forma similar, η captura la medida en que los municipios son sensibles a las necesidades locales, mientras la densidad de las organizaciones sociales se incrementa en la sociedad. En el caso de que la capacidad de respuesta del gobierno a las necesidades sea dependiente de la presencia de varias organizaciones sociales, por el rol que desempeñan en movilizar a los electores y mediar el diálogo político, o por facilitar la competencia política y los flujos de información, entonces η será significativo, con el mismo signo que δ . Mientras que δ es un indicador de que la mera presencia de grupos sociales afecta los niveles de inversión, η es un indicador del involucramiento de las organizaciones sociales en el proceso de elaboración de las políticas.

Es posible que un gobierno local competitivo con capacidad de respuesta dependa de la presencia de ambos factores —muchas empresas diversas y una sociedad civil altamente organizada— y que ninguno por sí solo sea suficiente. El próximo término, θ , captura esto midiendo el efecto de las interacciones entre la sociedad civil y las empresas privadas en los niveles de inversión *per cápita*. La teoría deja implícito que esta condición es suficiente pero no aclara si es o no necesaria. El modelo prueba estas proposiciones adicionando el término secuencialmente. Si las interacciones empresa-orga-

nización social son necesarias para un gobierno con capacidad de respuesta, entonces θ deberá ser significativo y mayor en magnitud a γ o δ^6 .

El término λ captura la medida en que las interacciones entre empresas y organizaciones sociales afectan la capacidad de respuesta del gobierno local a los indicadores objetivos de las necesidades. Este coeficiente es la prueba más clara de la teoría. Si la heterogeneidad de las empresas y la densidad organizacional de la sociedad civil importan, como en el modelo, su efecto será doble, demostrará que los municipios tendrán mayor capacidad de respuesta a las necesidades locales a medida que el número de éstas incrementa. Esperamos que λ sea significativo. Su signo variará, dependiendo de si la variable N es un indicador positivo o negativo de las necesidades, pero su sentido deberá ser consistente para incrementar la sensibilidad a las necesidades, a medida que el número de empresas y OTB en un municipio incrementen.

Resultados

A continuación examinamos los patrones de inversión en educación, desarrollo urbano y salud. Se han omitido resultados similares, por razones de tiempo, para los sectores de agricultura, agua y sanidad.

Educación

La tabla 1 presenta los resultados de inversión en educación; comencemos con el modelo 1. La tasa de analfabetismo es positiva y significativa a nivel de 10%. Esto implica que los gobiernos locales invierten más en educación cuando el nivel de analfabetismo es más alto. Esto puede ser interpretado como evidencia de que los gobiernos locales son sensibles a las necesidades locales, en línea con los hallazgos de Faguet (2004). El número de empresas financieras es negativo y significativo (1%), implicando que la inversión disminuye cuanto más numerosas son las empresas. El número de OTB, en contraste, es positivo y significativo (5%), implicando lo contrario. Estos dos coeficientes tienen la misma magnitud. Implican que un incremento de una desviación estándar en el número de empresas reduce la inversión en

6 Desafortunadamente, los problemas con multicolinealidad a veces limitan la capacidad de dirigir estas pruebas en los tres sectores. Se llevó a cabo el mayor número de pruebas, y los resultados se presentan acá.

Bs 6.889 por cada mil habitantes, mientras que el mismo aumento en OTB incrementa la inversión en educación en Bs 6.290 por cada mil, implicando que los dos efectos más o menos se cancelan.

El modelo 2 adiciona los términos de interacción NF y NC, pero debe eliminar F y C debido a la multicolinealidad con NF y NC. La tasa de analfabetismo ya no es significativa por sí misma, pero ambos términos de interacción son significativos (1% y 5%), repitiendo el patrón anterior. Esto implica que las empresas intervienen en el debate político para amortiguar la sensibilidad hacia la necesidad de educación, presuntamente porque es poco el beneficio directo que les otorga. Las OTB, en contraste, prefieren mayor inversión en educación, y triunfan al presionar a los municipios para que la realicen. En el modelo 3, el término de interacción FC es positivo y significativo (10%), mientras que NF y NC mantienen sus signos y continúan siendo significativos (ahora ambos al 5%).

El modelo 4 adiciona el término de interacción triple NFC, utilizando asistencia escolar como la variable N, con el fin de evitar la multicolinealidad con los otros tres términos de interacción. Como la asistencia es un indicador de necesidad negativo, se espera que λ sea negativo; siendo significativo al nivel de 1%. El término NF se vuelve insignificante y el término N lo sigue siendo, lo que implica que las empresas ya no tienen un efecto independiente sobre la inversión y que su influencia en ésta es solamente a través de sus interacciones con la sociedad civil. La sociedad civil, por el contrario, retiene su efecto independiente, y el efecto es positivo. El término FC gana magnitud y relevancia de modo considerable (1%).

Estos resultados muestran que en lo concerniente a la educación, las empresas privadas y las organizaciones sociales interactúan para motivar en el gobierno mayor capacidad de respuesta a las necesidades locales objetivas. Las OTB incrementan la inversión en educación independientemente y a través de sus interacciones con las empresas. También hacen que la inversión tenga mayor capacidad de respuesta frente a las necesidades locales. Las interacciones entre actores sociales y privados son el determinante más importante en la capacidad de respuesta y comportamiento municipal. Un incremento de una desviación estándar en las interacciones empresa-OTB produce un fuerte incremento de Bs 133.744 por mil habitantes. Una disminución de una desviación estándar en la matriculación —dado un rico

contexto de interacciones empresa-OTB— produce un alza aun mayor de Bs 152.488 en la inversión en educación por cada mil habitantes. Todos estos resultados son robustos a especificaciones diferentes, incluyendo más o menos variables de control. Las evidencias obtenidas del sector educación, por lo tanto, apoyan el modelo teórico de gobierno desarrollado arriba⁷.

Tabla 1
Educación

	Modelo			
	1	2	3	4
Variable Necesidad				
Tasa de analfabetismo	496,70*	320,30	337,20	327,90
	(1,840)	(1,080)	(1,140)	(1,110)
Modelo				
	1	2	3	4
Empresas y OTB				
Nº de empresas (financieras)	-258,00***			
	(-3,150)			
Nº de OTB (legalmente establecidas)	119,80**			
	(2,100)			
Términos de interacción				
Analfabetismo*empresas		-31,10***	-89,30**	-38,50
		(-2,720)	(-2,150)	(-0,600)
Analfabetismo*OTB		4,59**	4,66**	4,69**
		(2,390)	(2,430)	(2,390)
Empresas*OTB			1,75*	22,30***
			(1,810)	(3,420)
Asistencia Escolar*				-0,29***
Empresas*OTB				(-2,960)
Variables de control				
Ficticia regional Altiplano	7161,60	7060,20	7032,10	7470,50
	(1,220)	(1,210)	(1,200)	(1,280)
Ficticia regional oriente	1984,40	911,90	183,10	-25,20
	(0,310)	(0,140)	(0,030)	(0,000)
Población rural (%)	-35,70	-62,20	-80,00	-75,00
	(-0,390)	(-0,700)	(-0,890)	(-0,800)
Población de habla	-116,30	-158,90	-176,00	-177,40

(continúa en la página siguiente)

7 Al insertar los resultados del Modelo 4 y los valores de Viacha y Charagua en la ecuación (1), los valores previstos de inversión en educación en los casos de estudio pueden ser calculados: G_{Viacha} = Bs. 65.533 y $G_{Charagua}$ = Bs. 33.844 por cada mil habitantes. Los valores reales observados son G_{Viacha} = Bs. 62.936 y $G_{Charagua}$ = Bs. 33.557 por cada mil habitantes. Estas son diferencias muy pequeñas, lo que implica que estos dos municipios son típicos de la nación en su conjunto en términos de las variables utilizadas en estas pruebas. A su vez, este hallazgo fortalece la conexión entre los análisis cualitativos y cuantitativos.

(viene de la página anterior)

indígena solamente (%)	(-0,510)	(-0,690)	(-0,760)	(-0,770)
Hogares de altos ingresos, por categoría (%)	-93,40	-79,00	-75,50	-103,50
Porcentaje de hogares con cocina	300,30	281,60	281,60	285,00
Población económicamente inactiva (%)	(1,590)	(1,480)	(1,480)	(1,490)
Proyecto de inversión	-201,20	-204,30	-186,70	-184,40
Gobierno central ficticia	(-0,810)	(-0,820)	(-0,750)	(-0,740)
Autoridad de educación local	10868,10***	10028,00**	10009,90**	10118,30**
Constante	(2,640)	(2,490)	(2,490)	(2,510)
	7824,20*	7961,30*	8161,20*	8045,60*
	(1,690)	(1,730)	(1,770)	(1,740)
Wald χ^2	11582,30	20824,20	21861,80	21412,40
Prob > χ^2	(0,470)	(0,830)	(0,870)	(0,840)
N =	41,41	40,10	41,21	57,43
	0	0,0001	0,0001	0,0000
	293	293	293	293

Notas: Variable Dependiente: Inversión en Salud (Bs) por cada 1.000 habitantes.

Estimaciones Tobías con errores estándares robustos; z-estadísticas en paréntesis

*, **, *** = coeficientes significativos en los niveles 10%, 5% y 1%.

Desarrollo urbano

La medida de necesidades en lo referente al desarrollo urbano es la de la cantidad de mercados *per cápita*, un indicador negativo que se hace positivo y significativo (5%) en todos los cuatro modelos (tabla 2). Esto implica que la inversión fue más baja en lugares menos dotados de infraestructura urbana, lo cual constituye un patrón regresivo. El positivo, y altamente significativo coeficiente de la variable de control de los hogares con altos ingresos confirma este hallazgo. Las empresas constructoras están asociadas con inversiones crecientes, así como las OTB, aunque a un ritmo menor y con menor relevancia estadística (10% versus 1%). Un incremento de una desviación estándar en el número de empresas es asociado con un incremento de inversión de Bs 8.210 por mil habitantes; un incremento de una desviación estándar en OTB es asociado con un incremento en la inversión de Bs 6.290 por mil habitantes. El efecto regresivo se confirma cuando los términos de interacción NF y NC son agregados (la variable F debe ser eliminada por multicolinealidad), debido al efecto que tienen las empresas sobre la medición de las necesidades en el municipio.

Este efecto desaparece curiosamente al añadir el término FC, siendo éste altamente significativo (1%), pero luego reaparece con mayor tamaño en el modelo 4, cuando el término de interacción de tres vías es agregado. El

modelo 4, que es una prueba completa de la teoría, muestra que las empresas tienen un amplio efecto independiente en la inversión urbana, y que las OTB no tienen ninguno⁸. Pero la interacción entre empresas, OTB, y la necesidad es importante, no solo por su magnitud —más de la mitad de N por sí misma— pero sobre todo debido a su dirección. Mientras las empresas están presionando a los municipios agresivamente para incrementar las inversiones regresivas en infraestructura urbana, las organizaciones ciudadanas triunfan, mayormente, al contrarrestar esa presión, a través de sus interacciones con empresas. Un incremento de una desviación estándar en el número de empresas conduce a Bs 14.998 más de inversión urbana por cada mil habitantes. Comparando, un incremento de una desviación estándar en el número de mercados *per cápita*, dada una población densa de empresas y OTB, conduce a una disminución de Bs 11.099 por cada mil.

Es de presumir que esto ocurra a través del sistema político, donde las demandas en competencia se encuentran, se realizan intercambios, y las negociaciones hacen impacto. La intención de las OTB es, presuntamente, reducir las asignaciones de presupuesto para el beneficio de otros sectores, como el de educación. El sistema de toma de decisiones públicas, por ende, cuenta con mecanismos para moderar la capacidad de actores particulares para perseguir sus intereses propios. Todos estos resultados son robustos ante diferentes especificaciones, incluyendo diferentes grupos de control. En síntesis, la evidencia obtenida del sector de desarrollo urbano apoya también, fuertemente, el modelo teórico de gobierno aquí presentado.

Tabla 2
Desarrollo urbano

	Modelo			
	1	2	3	4
Variable Necesidad				
Nº de mercados <i>per cápita</i>	190360,20** (2,370)	285425,90*** (2,990)	246215,80** (2,460)	229153,20* (2,210)
Empresas y OTB				
Nº de empresas	220,10***			
(construcción)	(5,420)			
Nº de empresas (total)				6,80** (2,390)

(continúa en la página siguiente)

8 Esta vez, las empresas totales, para evitar la multicolinealidad con el término NFC, que incluye empresas de construcción.

(viene de la página anterior)

	Modelo			
	1	2	3	4
Nº de OTB (legalmente establecidas)	127,70*	187,60***	125,80*	93,30
	(1,850)	(2,630)	(1,810)	(1,490)
Términos de interacción				
Mercados*empresas (construcción)		3344349,00**	1315206,00	4323294,00*
		(2,000)	(0,940)	(1,690)
Mercados*OTB		-8143,90	-5588,10	-5147,50
		(-1,340)	(-0,880)	(-0,780)
Empresas*OTB			1,03***	0,15
			(6,820)	(0,370)
Mercados*				-138560,90**
Empresas*OTB				(2,190)
Variables de control				
Ficticia regional Altiplano	-12527,80**	-12327,60**	-12996,90**	-13338,40**
	(-2,250)	(-2,150)	(-2,290)	(-2,360)
Ficticia regional oriente	-4559,90	-4758,80	-5513,70	-6793,00
	(-0,710)	(-0,730)	(-0,850)	(-1,030)
Población rural (%)	-5,26	-6,05	-5,64	-6,18
	(-0,420)	(-0,440)	(-0,450)	(-0,510)
Población de habla indígena solamente (%)	-93,10	-102,80	-92,30	-108,60
	(-0,800)	(-0,880)	(-0,790)	(-0,940)
Hogares de altos ingresos, por categoría (%)	895,20***	959,20***	894,50***	791,40***
	(5,690)	(6,140)	(5,670)	(5,060)
Porcentaje de hogares con cocina	-20,50	-46,00	-26,40	-18,00
	(-0,130)	(-0,280)	(-0,160)	(-0,110)
Población económicamente inactiva (%)	-234,70	-223,90	-235,10	-245,10
	(-0,950)	(-0,880)	(-0,950)	(-1,010)
Proyecto de inversión	-10244,70**	-12283,20***	-10404,40**	-10520,10**
Gobierno central ficticia	(-2,310)	(-2,690)	(-2,320)	(-2,400)
Constante	45394,90***	44299,20***	46595,70***	50290,80***
	(2,820)	(2,700)	(2,890)	(3,160)
Wald c ²	155,43	105,17	288,39	110,89
Prob > c ²	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
N =	293	292	292	292

Notas: Variable Dependiente: Inversión en Salud (Bs) por cada 1.000 habitantes.

Estimaciones Tobías con errores estándares robustos; z-estadísticas en paréntesis

*, **, *** = coeficientes significativos en los niveles 10%, 5% y 1%.

Salud

Al igual que la educación, la inversión en salud responde a indicadores objetivos de necesidad, los cuales crecen a medida que incrementa la desnutrición infantil⁹. La presencia de OTB está asociada con una mayor inversión, mientras que las empresas financieras aparentemente no tienen ningún efecto en la misma (tabla 3). Un incremento de una desviación estándar en las

9 Asociados en Bolivia mucho más con el equilibrio nutricional que con el consumo de calorías, y por lo tanto susceptibles a simples intervenciones médicas.

OTB conduce a un incremento de inversión estimado de Bs 2.410 por mil habitantes. El adicionar un término por el total de empresas en el modelo 2, sin embargo, hace que ambas variables empresariales se vuelvan estadísticamente significativas (1%), y hay una pérdida en la significación de las OTB. El coeficiente negativo para las empresas financieras puede ser interpretado como evidencia de un efecto sectorial específico, mientras las empresas intentan redireccionar los recursos de salud a otros sectores que los benefician más. El coeficiente positivo sobre el total de empresas indica un efecto sistémico que contrarresta el anterior, y probablemente opera a través del apoyo a la competencia dentro del sistema político. El impacto agregado de los dos efectos en la asignación de recursos es bastante similar, pese a la diferencia en términos de coeficientes: un incremento de una desviación estándar en las empresas financieras trae consigo Bs 4.472 menos en inversiones, mientras que un cambio similar en todas las empresas conduce a una inversión mayor¹⁰ en Bs 3.242. Los problemas de multicolinealidad entre F, NE, C y NC previenen la inclusión de todos en los modelos de regresión. Utilizados independientemente, los términos de interacción no produjeron resultados relevantes, y por eso no fueron reportados.

Los efectos independientes de las empresas y OTB sobre la inversión desaparecen cuando el término FC es sumado, el cual es positivo y significativo por sí mismo (5%), aunque es relativamente pequeño. Esto se confirma en el modelo 4, el cual incluye el término de interacción triple, también significativo y positivo al 5%, aunque pequeño. Un incremento de una desviación estándar en la tasa de desnutrición, dada una población densa de empresas y OTB, conduce a un incremento en la inversión de Bs 4.885 *per cápita*.

La evidencia indica que las empresas y las organizaciones sociales tienen preferencias opuestas en lo referente a la inversión en salud. El modo primario en que ambas afectan a la política local es a través de sus interacciones, las cuales resultan en una preferencia colectiva clara hacia una mayor inversión en salud. Los efectos de estas interacciones son mayores en términos de recursos que el impacto residual de la variable necesidad sobre la inversión (Bs 3.396 por desviación estándar). Esto implica que cualquier otro factor que haga la inversión sensible a las necesidades de salud es menos importante

10 Mientras el coeficiente de las empresas financieras es mayor, hay muchas menos de éstas que empresas totales.

que las interacciones de actores sociales y económicos a través del sistema político. Todos estos resultados son robustos a diferentes especificaciones, incluyendo más y menos controles. Entonces la evidencia en el área de salud también apoya el modelo teórico de gobierno desarrollado en este estudio.

Tabla 3
Salud

	Modelo			
	1	2	3	4
Variable de necesidad				
Tasa de desnutrición infantil (total)	289.50* (1.840)	286.50* (1.830)	288.20* (1.850)	287.80* (1.850)
Empresas y OTB				
Nº de empresas (financieras)	-54.10 (-1.300)	-167.50*** (-4.520)	-260.50 (-1.000)	-358.90 (-1.420)
Nº de empresas		1.47*** (3.280)		
Nº de OTB (legalmente registradas)	45.90* (1.720)	30.80 (1.200)	26.70 (0.990)	25.40 (0.930)
Términos de interacción			0.0083** (2.100)	
Desnutrición*Empresas*				0.0006** (2.520)
Variables de control				
Ficticia regional Altiplano	-7368,70** (-2,260)	-7614,70** (-2,320)	-7504,30** (-2,300)	-7523,10** (-2,310)
Ficticio regional este	-3468,20 (-0,879)	-3657,20 (-0,920)	-4139,10 (-1,030)	-4042,40 (-1,000)
Población rural (%)	15,00 (0,390)	27,60 (0,700)	12,20 (0,290)	12,40 (0,300)
Población de habla Indígena solamente (%)	-246,10** (-2,420)	-249,10** (-2,450)	-250,20** (-2,470)	-250,50** (-2,470)
Hogares de altos ingresos Por tipo de casa (%)	-37,30 (-0,570)	-58,50 (-0,870)	-52,60 (-0,790)	-53,50 (-0,810)
Porcentaje de casas que tienen cocina	114,50 (1,370)	117,90 (1,410)	115,70 (1,380)	115,20 (1,370)
Población económicamente inactiva (%)	-156,60 (-1,610)	-150,80 (-1,550)	-145,90 (-1,500)	-146,70 (-1,510)
Proyecto de inversión del Gobierno central (SIF) ficticio	1011,60 (0,520)	1182,70 (0,610)	1268,50 (0,640)	1271,70 (0,640)
Constante	5981,80 (0,600)	5470,40 (0,540)	6911,60 (0,670)	7041,90 (0,690)
Wald c ²	24,15	42,32	25,04	26,89
Prob>c ²	0,0121	0,0000	0,009	0,0048
N	283	283	283	283

Notas: Variable Dependiente: Inversión en Salud (Bs) por cada 1.000 habitantes.

Estimaciones Tobit con errores estándares robustos; z-estadísticas en paréntesis

*, **, ***= coeficientes significativos en los niveles 10%, 5% y 1%.

Conclusiones

La información cualitativa presentada en este artículo proporciona evidencia rica y matizada de que la teoría expuesta puede realmente explicar la calidad de gobierno en Viacha y Charagua. La evidencia cuantitativa de la totalidad de municipios de Bolivia constituye un argumento menos minucioso, pero mucho más general y extenso de que la teoría puede explicar el comportamiento municipal en todo el país. Al entrelazar los dos enfoques, se puede conseguir una prueba empírica de la teoría superior a lo que cualquiera a la que los puedan obtener individualmente.

La teoría propone que la capacidad de respuesta y rendición de cuentas del gobierno local es principalmente el producto de la apertura y competencia sustancial en su sistema político. A su vez, la calidad de la política de un municipio surge endógenamente como el producto conjunto del lobby y la participación política de sus empresas y otros agentes económicos, y la densidad y habilidad de su sociedad civil. En los lugares donde muchos intereses económicos diversos apoyan una variedad de corrientes políticas, y la sociedad está organizada en grupos intermediarios capaces de resolver el problema de la acción colectiva, el gobierno tendrá una fuerte tendencia hacia la capacidad de respuesta y responsabilidad hacia los ciudadanos. La presencia de un interés articulador en la sociedad también puede sostener un gobierno con capacidad de respuesta, aunque este punto es mucho más difícil de probar cuantitativamente.

Es así que hemos observado cómo en Viacha una CBN dominante, actuando como un proveedor monopólico del financiamiento al sistema local de partidos, pudo acabar con la competencia política, alejando en última instancia a los electores de las urnas. Una sociedad civil cuyos segmentos desconfían entre sí, dividida entre comunidades campesinas urbanas y rurales, así como entre comunidades tradicionales y modernas, carece de la capacidad de organización para contrarrestar esta peligrosa influencia. Es así que el gobierno local se volvió irresponsable, ineficaz y corrupto. En Charagua, por el contrario, ganaderos heterogéneos conformaron un sector privado competitivo, nutriendo la competencia y el espíritu emprendedor en la política local. Esto dio lugar a políticas de responsabilidad y de capacidad de respuesta equitativas, ellas mismas impulsadas por una sociedad civil coherente y altamente organizada, formada por la APG.

Con menos detalle, pero en una escala mucho mayor, estos resultados se reflejan a nivel nacional. La evidencia “N grande” demuestra que cuando un gran número de empresas interactúan a través del sistema político con una sociedad civil rica en organización, las decisiones políticas locales responden a las necesidades objetivas y preferencias subjetivas de los electores. Los modelos econométricos confirman que las empresas y las organizaciones sociales son factores importantes en la toma de decisiones locales, y la estrategia empírica de la investigación nos permite identificar cómo. Tanto las empresas como las OTB influenciaron en la manera en la que los gobiernos locales han priorizado las necesidades locales, a través de lobby, la movilización de electores y otros flujos de información y de mediación, ayudando así a sostener la competencia política. Estos actores no solo presionaron a los gobiernos locales por las políticas específicas que demandaban (a menudo con propósitos entrelazados), sino que también interactuaron directamente uno con el otro en el proceso de formulación de políticas públicas.

Estas interacciones son importantes por sí mismas, no solo en un sentido estrictamente estadístico, sino también sustancialmente, porque resuelven conflictos de prioridades conflictivas de diferentes actores. Por ejemplo, las empresas trabajaron para limitar la inversión en educación y salud, mientras que las OTB hicieron lo contrario. Estas tensiones se resolvieron cuando las empresas y las OTB interactuaron directamente a través del sistema político local, lo cual resultó en un incremento en la inversión en ambos sectores que se relacionaron positivamente con las necesidades locales, inversión que en el caso de la educación fue enorme. Por el contrario, en lo que hace al desarrollo urbano, tanto las empresas como las OTB trabajaron para incrementar la inversión en un sector que era regresivo en términos de necesidades. Pero el efecto de sus mutuas interacciones fue en el sentido contrario, incrementando la inversión donde la infraestructura era escasa y disminuyéndola donde la infraestructura era abundante. Estos resultados pintan una imagen realista de una democracia local saludable en la que diferentes intereses compiten en el sistema político, manipulando cantidades variables de influencia sobre diferentes asuntos, y donde los electores pueden influenciar al gobierno a través de sus instituciones civiles, proporcionando un contrapeso eficaz al poder de las empresas privadas y a los intereses económicos.

Los datos analizados también proporcionan evidencia importante que apunta a que la combinación de muchos actores económicos heterogéneos y de una sociedad civil capaz y rica en capacidades organizativas no sólo es condición suficiente, sino necesaria, para que el gobierno responda a las necesidades de los ciudadanos. Esto es evidente para el sector de la educación, donde los resultados indican que un municipio dotado de ambos factores responderá a las necesidades con grandes flujos de inversión. Los efectos independientes de las OTB y de las empresas en la capacidad de respuesta a las necesidades son, respectivamente, pequeños y nulos, y la variable de necesidad por sí sola se vuelve insignificante. La dinámica es aún más fuerte para el caso del desarrollo urbano, en que la influencia de las empresas y OTB en la inversión solo muestra capacidad de respuesta hacia la necesidad local (es decir, la dirección se convierte en negativa) con la adición del término de interacción triple en el modelo 4. La evidencia muestra que las empresas presionan a los municipios para inversiones urbanas que son regresivas. El medio por el cual las OTB contrarrestan esto —con un sorprendente efecto— es únicamente el de la acción conjunta.

La evidencia es similar, aunque menos dramática, para el sector salud. En términos de recursos, la mayor parte de la capacidad de respuesta a las necesidades de los municipios opera a través de las interacciones entre OTB y empresas, aunque hay un residual significativo. Aumentar los términos de interacción ente OTB y empresas (modelos 3 y 4) causa que los términos simples empresas y OTB pierdan su significado, implicando que estos coeficientes son iguales a cero, tal como predice la teoría. En términos de recursos, los efectos conjuntos de las empresas y de las OTB en inversión son mayores que sus efectos independientes. Sin embargo, cabe recordar que los problemas de multicolinealidad impidieron la inclusión de una amplia gama de variables en los modelos 3 y 4. Por lo tanto, podemos concluir que en materia de salud la combinación de factores económicos y cívicos es suficiente para obtener un gobierno con capacidad de respuesta, pero no estrictamente necesario, y que la evidencia es más débil que la que se tiene para educación o para desarrollo urbano.

Estos resultados son importantes mucho más allá de su valor evidente, porque permiten que la teoría sea ajustada de una manera en que la evidencia cualitativa alcance, reforzando el valor de los métodos mixtos. La teoría no

proporciona un fuerte argumento sobre si ambos factores causales (ver figura 1 para intereses económicos y organizaciones sociales) se requieren para producir un gobierno responsable y con capacidad de respuesta, o si uno por sí solo podría (a veces) ser suficiente. La evidencia cualitativa proporciona muy pocos grados de libertad para distinguir entre estas posibilidades. Pero la evidencia cuantitativa puede discriminar: ambas son necesarias. Los modelos econométricos indican que las empresas y OTB interactúan a través del sistema político para moldear la política. La competencia política resuelve sus prioridades contrapuestas, produciendo resultados que responden a las necesidades locales.

Ahora bien, es importante reconocer que los datos provienen de uno de los países más pobres, con una de las administraciones públicas más débiles, en el hemisferio occidental. En cierto sentido, es notable que tales datos puedan decir algo acerca de una serie de relaciones complejas y matizadas entre diferentes actores sociales y la capacidad de respuesta de la política municipal. En todo caso, los datos de países más ricos, con mayor abundancia y mejor calidad de vida deberían producir mejores resultados.

La combinación de datos cualitativos y cuantitativos brinda un apoyo para el modelo de gobierno local desarrollado en esta investigación, que no es sólo analíticamente profundo y detallado, sino también amplio. El marco no solamente es válido para dos pueblos remotos, sino también para toda Bolivia. De hecho, es crucial para comprender los efectos generales de la reforma. La descentralización en Bolivia logró confundir a los oponentes a ésta al empoderar a los gobiernos locales que —no siempre, pero más a menudo de lo que se piensa— respondieron a las necesidades objetivas de los ciudadanos. Los resultados aquí mostrados apuntan al por qué. Al crear espacios institucionales locales donde los intereses sociales y económicos compiten para influenciar el sistema político, la descentralización hizo que muchas autoridades locales queden en deuda con sus electores. Esto transfirió el poder real sobre los recursos públicos en manos de ciudadanos comunes en todo el territorio nacional. Estos ciudadanos aprovecharon las dinámicas competitivas entre las empresas y la sociedad civil para hacer más responsables a sus gobiernos.

Por mucho tiempo, la literatura especializada sobre descentralización ha quedado atrapada entre dos polos: los optimistas, que argumentan que

llevando el gobierno “más cerca de la gente” se lo haría más capaz de responder a las demandas de lo que es el Gobierno central, y los pesimistas, que argumentan que un pobre capital humano y la captura por parte de la élite local producirá el efecto contrario. Esta investigación trasciende este debate al emplear un acercamiento de abajo hacia arriba que admite ambos fenómenos desde el principio, y no pregunta si la descentralización es buena o mala; más bien se pregunta con más énfasis ¿por qué algunos gobiernos locales se desempeñan mejor que otros? La respuesta proporciona la principal contribución de esta investigación: un gobierno local con capacidad de respuesta depende en las extensas interacciones entre las empresas privadas y las organizaciones sociales a través del sistema político local. El hecho de que los gobiernos locales existan y sean electos no garantiza que serán responsables. La descentralización, por lo tanto, no es garantía contra un mal gobierno. Pero donde diversos intereses privados se combinan con una sociedad civil densamente organizada, se puede lograr un gobierno local con capacidad de respuesta.

Estos resultados son sólidamente sustentados por datos bolivianos. ¿Son más generalizables o se basan en las características institucionales particulares de la reforma boliviana? La descentralización boliviana incorporó explícitamente a las organizaciones territoriales de base al sistema de gobernabilidad local a través de comités de vigilancia. ¿Hasta qué punto son necesarias las estructuras de tipo CV para que los grupos sociales colaboren con la formulación de política local? Si bien las empresas son generalmente mejor financiadas y mayor enfocadas en lo que hace a sus demandas, existe al menos la posibilidad de que los grupos sociales puedan influir directamente a más electores. La cuestión es entonces teóricamente indeterminada. Más investigación empírica es requerida, entonces, en forma de estudios de caso a profundidad sobre la descentralización en países que no cuentan con una estructura de tipo CV. La conclusión intuitiva de la presente investigación es que siempre que estén bien organizadas, las organizaciones sociales podrán influir en la formulación de políticas locales, incluso en la ausencia de Comités de Vigilancia. Sin embargo, la incorporación de la sociedad civil en la gobernabilidad local funcionó bien en Bolivia. Otros países en vías de desarrollo que están descentralizando importantes servicios sociales básicos (por ejemplo la educación) podrían

considerar el uso de estos mecanismos para potenciar sus organizaciones sociales, y por lo tanto mejorar la capacidad de respuesta y responsabilidad que sus gobiernos locales logran.

Bibliografía

- Albó, Xavier 1990. *Los Guaraní-Chiriguano: la comunidad hoy*. La Paz: CIPCA.
- Bardhan, Pranab, 1996. "The Economics of Decentralization." Berkeley: Facultad de Economía, Universidad de California. Manuscrito inédito.
- Bentley, Arthur F. 1908. *The Process of Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ben-Zion, Uri y Zeev Eytan 1974. "On Money, Votes, and Policy in a Democratic Society", *Public Choice* 17: 1-10.
- Bergstrom, Theodore y Robert Goodman 1973. "Private Demand for Public Goods", *American Economic Review* 63: 280-96.
- Black, Duncan 1948. "On the Rationale of Group Decision Making", *Journal of Political Economy* 56: 23-34.
- Blanchard, Olivier y Andrei Shleifer 2000. "Federalism with and without Political Centralization: China Versus Russia", *National Bureau of Economic Research Working Paper 7616*. Cambridge, MA.
- Brambor, Thomas, William Roberts Clark y Matt Golder 2005. "Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analyses", *Análisis Político* 14: 63-82.
- Condorcet, Marquis de (Jean Antoine Nicolas de Caritat) [1785]. *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*. Traducción al inglés en *Classics of Social Choice*, I. McLean and A. Urken (eds.) 1995. Ann Arbor: University of Michigan Press: 91-12.
- Crook, Richard C. y Alan S. Sverrisson 1999. "To What Extent Can Decentralized Forms of Government Enhance the Development of Pro-Poor Policies and Improve Poverty-Alleviation Outcomes?" Washington, DC: World Bank. Disponible en <<http://siteresources.worldbank.org>

org/INTPOVERTY/Resources/WDR/DfID-Project-Papers/crook.pdf> [30 de septiembre de 2009].

- De Mello, Luiz R. 2004. "Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital?", *Public Finance Review* 32: 4-35.
- Dodgson, Charles L. 1884. *The Principles of Parliamentary Representation*. London: Harrison.
- Downs, Anthony 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper & Row.
- Eaton, Kent 2006. "Decentralization's Nondemocratic Roots: Authoritarianism and Subnational Reform in Latin America", *Latin American Politics and Society* 48, 1 (Spring): 1-26.
- Faguet, Jean-Paul 2004. "Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia", *Journal of Public Economics* 88: 867-94.
- Finer, Samuel E. 1997. *The History of Government from the Earliest Times*. Oxford: Oxford University Press.
- Fisman, Raymond y Roberta Gatti 2002. "Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries", *Journal of Public Economics* 83: 325-45.
- Hart, Oliver 1995. *Firms, Contracts and Financial Structure*. New York: Oxford University Press.
- Hart, Oliver y John H. Moore 1990. "Property Rights and the Theory of the Firm", *Journal of Political Economy* 98: 1.119-58.
- Huther, Jeff y Anwar Shah 1998. "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization", Policy Research Working Paper 1.894. Washington, DC: Banco Mundial.
- Kitschelt, Herbert 2000. "Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Politics", *Comparative Political Studies* 33: 845-79.
- Kubal, Mary Rose 2006. "Contradictions and Constraints in Chile's Health Care and Education Decentralization", *Latin American Politics and Society* 48, 4 (Winter): 105-35.

- Manor, James 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Medina, Javier (ed.) 1994. *Arakuarenda: un centro intercultural de capacitación para el desarrollo guaraní*. La Paz: Arakuarenda/FIS.
- Mueller, Dennis 1989. *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur 2000. *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books.
- Ostrom, Elinor, Larry Schroeder y Susan Wynne 1993. *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*. Boulder: Westview Press.
- Palda, Filip y Kristian S. Palda 1985. "Ceilings on Campaign Spending: Hypothesis and Partial Test with Canadian Data", *Public Choice* 45: 313-31.
- Parker, Andrew 1995. "Decentralization: The Way Forward for Rural Development?" *Policy Research Working Paper* 1.475. Washington, DC: Banco Mundial.
- Piriou-Sall, Suzanne 1998. "Decentralization and Rural Development: A Review of Evidence". Washington, DC: Banco Mundial. Manuscrito inédito.
- Poole, Keith T. y Thomas Romer 1985. "Patterns of Political Action Committee Contributions to the 1980 Campaigns for the United States House of Representatives", *Public Choice* 47: 63-111.
- Presencia 1997. *Los vecinos viacheños marchan hoy para que se vaya su alcalde*. La Paz, 22 de marzo.
- Prud'homme, Rémy 1995. "On the Dangers of Decentralization", *Banco Mundial Research Observer* 10: 210-26.
- Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

- Rondinelli, Dennis A., G. Shabbir Cheema y John Nellis 1983. "Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience", *World Bank Staff Working Paper* N° 581. Washington, DC: Banco Mundial.
- Rubinfeld, Daniel Perry Shapiro y Judith Roberts 1987. "Tiebout Bias and the Demand for Local Public Schooling", *Review of Economics and Statistics* 69: 426-37.
- Samoff, Joel 1990. "Decentralization: The Politics of Interventionism". *Development and Change* 21: 513-30.
- Secretaría Nacional de Participación Popular 1997. *Resumen de auditorías SAFCO efectuadas a la fecha*. La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular.
- Shah, Anwar Theresa Thompson y Heng-Fu Zou 2004. "The Impact of Decentralization on Service Delivery, Corruption, Fiscal Management and Growth in Developing and Emerging Market Economies: A Synthesis of Empirical Evidence", *CESifo Report* 1: 10-14.
- Slater, David 1989. "Territorial Power and the Peripheral State: The Issue of Decentralization", *Development and Change* 20: 501-31.
- Smith, Brian C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: Allen and Unwin.
- Smoke, Paul 2001. "Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice", *Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper* N° 2. Geneva: UNRISD.
- Tanzi, Vito 1995. "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", paper presented at the Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington, DC: Banco Mundial.
- Treisman, Daniel 1999. "Political Decentralization and Economic Reform: A Game-Theoretic Analysis", *American Journal of Political Science* 43: 488-517.

- Truman, David 1951. *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Knopf.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -- PNUD 1993. *Informe sobre desarrollo humano 1993*. Madrid: CIDEAL.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman, Henry Brady y Norman H. Nie 1993. "Citizen Activity: Who Participates? What Do They Say?", *American Political Science Review* 87: 303-18.
- Wallis, John J. y Wallace E. Oates 1988. "Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government", en Harvey S. Rosen (ed.) *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*. Chicago: University of Chicago Press: 5-32.
- Weingast, Barry R. 1995. "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law, Economics and Organization* 11: 1-31.
- World Bank 1994. *World Development Report: Infrastructure for Development*. New York: Oxford University Press.
- Zax, Jeffrey S. 1989. "Initiatives and Government Expenditures", *Public Choice* 63: 267-77.

Entrevistas realizadas por el autor

- Juan Carlos Blanco, director de la Planta embotelladora CBN [Viacha, 16 de octubre de 1997].
- Luis González, director departamental del Fondo de Inversión Social. [Viacha, 17 de marzo de 1997].
- Fernando Muñoz Franco, director departamental del Fondo de Inversión Social [Santa Cruz, 31 de marzo de 1997].
- Fr. Gabriel Sequier ("Tianou Pirou"), párroco de la parroquia del Izozo [Izozo, 3 de abril de 1997].
- Abelardo Vargas Portales, presidente del Concejo Municipal de Charagua (ADN). [Charagua, 1 de abril de 1997].

Apéndice. Resumen de datos

Variable	Desviación				
	Observaciones	Media	Estándar	Mínima	Máxima
Variables dependientes (Bs)					
Inversión en Educación por 1.000 habitantes	296	47145,3	37361,7	0	240435,1
Desarrollo Urbano inversión por 1.000 habitantes	296	47134,7	43515,7	0	331996
Inversión en salud por 1.000 habitantes	296	9997,0	16830,3	0	198589,3
Variables de necesidad					
Tasa de Analfabetismo	310	30,5	15,8	5,5	78,7
Nº de marcados por cápita	304	0,001	0,011	0	0,152
Desnutrición infantil tasa (total)	294	32,4	11,8	2,9	64,9
Empresas y OTB					
Nº de empresas (finanzas)	310	2,6	26,7	0	454
Nº de empresas (construcción)	310	4,3	37,3	0	540
Nº de empresas (total)	310	337,6	2205,6	0	26,666
Nº de OTB (legalmente registradas)	305	43,9	52,5	0	416
Términos de interacción					
Empresas de analfabetismo	310	24,7	187,2	0	3165,4
OTB de analfabetismo	305	1365,1	1650,1	0	9,018
Mercados de empresas (construcción)	303	0,00018	0,0019	0	0,032
Mercados OTB	304	0,025	0,153	0	1,8
Empresas (financieras)*OTB	305	537,2	5997,0	0	97156
Empresas (construcción)*OTB	310	807,2	7934	0	105840
Empresas (total)*OTB	308	42836,4	431066,4	0	7039824
Asistencia escolar *	304	45306,5	525818,8	0	8700211
Empresas *OTB					
Empresas*mercado*OTB	304	0,0085	0,0801	0	1,1
Empresas de desnutrición*OTB	292	926867,7	8141260	0	124000000
Variables de Control					
Dummy regional Altiplano	310	0,474	0,500	0	1
Dummy regional Este	310	0,258	0,438	0	1
Población rural (%)	308	89,5	110,0	0	1947,4
Pob. de habla indígena solamente (%)	310	23,2	20,9	0	81,4
Hogares de ingresos altos Por tipo de casa (%)	310	21,5	20,5	0	85,9
Porcentaje de casas que tienen cocina	310	63,2	14,0	15,1	90,7
Población económicamente inactiva (%)	310	43,5	10,9	19,3	84,8
Dummy Proyecto de Inversión del Gobierno central (SIF)	308	0,445	0,498	0	1
Autoridades educativas locales	310	0,503	0,501	0	1

La emergencia de las autonomías departamentales
en el contexto de la brecha entre legalidad
y legitimidad

Gustavo Bonifaz Moreno

Contenido

Introducción	347
De la brecha política a la brecha entre legalidad y legitimidad.....	349
<i>¿Crisis de continuidad o crisis de cambio?.....</i>	350
<i>Una explicación alternativa a la crisis</i>	351
<i>El impulso autonomista: entre lo legal y lo legítimo.....</i>	357
El cambio social en Bolivia: continuidades, cambios y transformaciones regionales	363
<i>El cambio en el largo plazo</i>	364
<i>Cambio en el mediano plazo.....</i>	367
Las tensiones del cambio político: entre la democratización y la construcción estatal.....	377
<i>Crisis de legitimidad y cambio del sistema político en el nivel nacional.....</i>	377
<i>El cambio de sistema político en el nivel subnacional</i>	382
<i>La crisis de legitimidad del Estado: de lo local a lo nacional</i>	389
<i>Dos legitimidades en lucha y una legalidad desbordada.....</i>	392

Las autonomías departamentales y la brecha entre legalidad y legitimidad	402
<i>La consolidación de nuevos espacios de legitimación</i>	402
<i>Tensiones no resueltas con la legalidad</i>	406
Conclusiones.....	408
Bibliografía.....	413

Introducción

Después de sobrellevar una de las mayores hiperinflaciones de la historia mundial y veinte años de regímenes dictatoriales, Bolivia asume, en 1985, un profundo proceso de reformas estructurales en lo político y en lo económico. En lo económico, el proceso se caracterizó por la transición de una economía de tinte nacionalista y desarrollista hacia una economía de libre mercado; en lo político, hablamos de la consolidación de un sistema político liberal-representativo y de la existencia de un sistema competitivo de partidos políticos que se mantuvo estable por más de 15 años. Hacia mediados de la década de los noventa, la interacción entre ambas reformas se reflejaba en el hecho de que en muchos círculos académicos, intelectuales y de la comunidad internacional relacionada con el desarrollo, Bolivia estaba considerada como un caso exitoso de democratización en América Latina.

Sin embargo, hacia el año 2000, Bolivia empieza a experimentar un período de profunda inestabilidad política caracterizada por:

- crisis presidenciales en las que gobiernos constitucionales fueron derrocados por movilizaciones populares masivas¹,
- protestas sociales masivas que pasaron de manifestaciones contra sucesivos Gobiernos y sus políticas a confrontaciones abiertas entre civiles²,
- una sostenida crisis de legitimidad de las instituciones de la democracia representativa —partidos políticos y Parlamento—.

Desde la perspectiva de los fenómenos descritos, podemos decir que en la crisis de legitimidad del sistema político se refleja una crisis democrática.

En una segunda instancia, la crisis del sistema político derivó hacia una situación en la que el Estado como tal se constituyó en objeto de la pugna,

1 Los Gobiernos de Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa fueron derrocados por movilizaciones populares en octubre de 2003 y junio de 2005, respectivamente.

2 En enero de 2007, cocaleros del Chapare avanzaron sobre la ciudad de Cochabamba con el objeto de derrocar al prefecto Manfred Reyes Villa. En respuesta, la población urbana salió a las calles para defender a dicha autoridad, lo que derivó en enfrentamientos que se saldaron con tres muertos. Por último, en septiembre de 2008, ante una creciente movilización antigubernamental en los departamentos del oriente y Tarija, campesinos favorables al presidente Morales avanzaron hacia Cobija, capital del departamento de Pando, con el objeto de derrocar al prefecto Leopoldo Fernández. En el camino, se enfrentaron con grupos armados de la población de El Porvenir emboscados en defensa del prefecto. El saldo del choque fue de 13 muertos.

de modo que la sociedad boliviana ingresó en una crisis fundamental de la legitimidad del Estado. Este proceso se caracterizó por la (re)emergencia de los clivajes históricos que han dividido a la sociedad boliviana —divisiones de carácter étnico, de clase e interregionales— que se manifestaron en la aparición de nuevos actores sociales y políticos.

Podemos hablar de una crisis estatal boliviana en vista de las siguientes manifestaciones del proceso:

- un progresivo debilitamiento del Estado en su capacidad de controlar la violencia;
- el planteamiento de demandas *quasi* federales de parte de ambos extremos del espectro político, vale decir, cuestionando la distribución territorial del poder;
- la (re)emergencia de la cuestión nacional, es decir el surgimiento de demandas de revisión de la relación entre Estado y nación;
- la ruptura de la línea de continuidad constitucional vigente hasta ese momento, a causa de dos legitimidades confrontadas entre sí.

En ese segundo momento podemos hablar ya de una crisis de construcción estatal. En el presente estudio analizaremos la crisis de democratización y la crisis de construcción estatal³ como fenómenos paralelos que no implican necesariamente retrocesos o avances hacia fines últimos —un modelo de democracia o una forma ideal del Estado—. Ambos procesos adoptarían trayectorias no lineales en las que interactuaron cambios y continuidades históricas que coincidieron en varios momentos pero que también asumieron dinámicas enfrentadas entre sí. Consideramos que la adopción de una reforma estatal orientada a un régimen de autonomías departamentales en Bolivia es el resultado de un proceso que se encuentra inmerso en la mencionada tensión entre democratización y construcción del Estado. Dicha tensión se manifiesta tanto entre departamentos como en el interior de los mismos, y se refleja a su vez en la construcción de espacios de política departamental, en el seno de las recientemente elegidas asambleas departamentales.

Sin embargo, ‘democratización’, y más aún la ‘construcción estatal’, son conceptos sumamente amplios y abarcan vastos ámbitos de la realidad social.

3 Para identificar las definiciones de democratización y construcción estatal utilizadas en este estudio, véanse los apartados 2.3.1 y 2.3.2 de este volumen.

Por tanto, es fundamental abordarlos a través de herramientas teóricas que permitan enfocar adecuadamente cómo se desarrollan e interactúan en la institucionalidad política. El Estado —y sobre todo el sistema democrático— se reflejan en una estructura de legitimidad, o sea en niveles de aceptación por parte de los ciudadanos y de los principales actores sociales y políticos respecto de las instituciones de gobierno, por un lado, y los ejes de articulación de una comunidad política nacional por el otro. Tanto el sistema democrático como el Estado se inscriben en instituciones públicas cuyas normas generales regulan la forma en la que se adoptan decisiones colectivas, es decir que ambos sistemas están contenidos en una sola legalidad.

Estas herramientas conceptuales, vistas a la luz de su contraste con una realidad concreta en curso histórico, nos permitirán abordar la interacción entre democratización y construcción del Estado a partir de una de las manifestaciones que ha adoptado el proceso de crisis estatal en Bolivia: el de la apertura de la brecha entre dos fuentes de legitimidad en conflicto y una estructura de legalidad que se vio rebasada por dichos impulsos, o lo que hemos denominado la brecha entre legalidad y legitimidad. Por último, el presente estudio se enfocará en la dinámica de la mencionada brecha inter e intradepartamental, más allá de la existencia de otros clivajes relevantes en el período mencionado —uno interétnico y otro de clase—, pues consideramos que hasta cierto punto quedaron encapsulados en la dinámica de la construcción de las autonomías departamentales.

De la brecha política a la brecha entre legalidad y legitimidad

Siguiendo lo dicho anteriormente, situamos la emergencia de una transformación estructural del sistema político y del Estado como tal en un período de crisis de legitimidad de ambos niveles, cuyo punto de partida son las movilizaciones sociales iniciadas en el año 2000, y su punto de llegada es la adopción, en el año 2009, de una nueva Constitución que define a Bolivia como un Estado plurinacional y autonómico. Sin embargo, cabe preguntarse lo siguiente: si Bolivia era un caso exitoso de democratización —al menos según los círculos académicos y políticos antes mencionados—, ¿cuál es la causa que determina que tanto el sistema político como las estructuras estatales cayeran en una crisis tan profunda hacia el año 2000?

¿Crisis de continuidad o crisis de cambio?

En uno de los extremos del abanico de las explicaciones de la crisis hallamos una serie de análisis que privilegian la pervivencia de tendencias de larga data que darían cuenta de la crisis estatal. En un intento por abordar dichas tensiones no resueltas, Crabtree y Whitehead (2008) identifican los eventos sociopolíticos del período 2000-2008 como el desenvolvimiento de “una serie de mucho más profundos problemas históricos que emergen de los patrones de desarrollo económico y político del país” (*op. cit.*: 5).

Aquí encontramos explicaciones que darían un lugar primordial a uno de los clivajes históricos de la sociedad boliviana, el étnico (Albó 2008 y García Linera 2003), el de clase (Arze 2008), el regional (Roca 2007 y 2008), o a la pervivencia en ésta de una cultura política premoderna (Mansilla 2007).

El denominador común de todas estas explicaciones de la crisis estatal boliviana es su tendencia a sobredimensionar la continuidad histórica, y dentro de esta, la prevalencia de un clivaje o contradicción fundamental. En resumidas cuentas, a partir del año 2000, estaríamos ante un nuevo episodio de una contradicción estructural en la sociedad boliviana, ya sea entre indígenas y no indígenas, entre pobres y ricos, entre centro y periferia. Sin embargo, tal característica dificulta la respuesta de estos enfoques a ciertas preguntas: ¿Por qué el clivaje étnico fue tan relevante en 1899 y en el año 2000, y no en 1952? ¿Por qué el clivaje regional siguió la tendencia del clivaje étnico? En la misma línea, ¿por qué la cuestión de clase logró, aparentemente, disolver los otros dos clivajes en 1952? ¿Por qué, en un contexto de capitalismo global fortalecido, la lucha de clases no se posicionó hacia el año 2000 como clivaje preponderante? Finalmente, ¿por qué, desde el año 2000, observamos la (re)emergencia y la convergencia de los tres clivajes en uno? Si nuestro punto de partida consiste en entender una crisis como una situación en la que existe un cambio en el estado de cosas precedente, consideramos que las anteriores explicaciones de la crisis adolecen de una falencia fundamental: tratan de explicar lo que cambia a partir de lo que no cambia.

En años recientes, sin embargo, ha surgido una veta de análisis más completa en lo que hace a la relación entre cambio social, construcción estatal y democratización en Bolivia: el Informe de Desarrollo Humano (IDH 2007), partiendo de la hipótesis de que Bolivia ha sido históricamente un *Estado con huecos*, en los cuales élites débiles han negociado continuamente

legitimidad, legalidad y autoridad con diversos grupos étnicos, sociales y territoriales fuertes, aunque fragmentados.

No obstante, desde la década de los años setenta, aproximadamente, la sociedad boliviana ha estado experimentando un proceso de profundo cambio social. Dicha transformación estructural de una sociedad predominantemente rural a una predominantemente urbana, con una economía más diversificada, y el impacto de la globalización en estas dinámicas, vienen consolidando “la emergencia de nuevos actores sociales y económicos” (IDH 2007: 62). En consecuencia, es importante entender la posición que estos actores van adoptando en una ecuación de poder que empieza a cambiar a principios del presente siglo. ¿Cuál es la relación entre estos patrones de cambio social y el proceso político boliviano?

Gray Molina (2008) ha aventurado posibles respuestas a esta pregunta al destacar el hecho de que las capacidades del Estado boliviano para mantener la paz a través de la política de negociación entre élites y sectores sociales diversos estaría alcanzando un punto crítico, dado el carácter cada vez más “móvil, intercultural y global de la población” (*op. cit.*: 123). Sin embargo, esta alternativa queda corta en su potencial para explicar la interacción entre cambio social e institucionalidad política.

Tanto unas explicaciones como otras sitúan el principio de la crisis estatal en una crisis de legitimidad del sistema político. Más aún, todas reconocen la aprobación de una nueva Constitución como su punto de llegada. Curiosamente, no obstante, ninguna de ellas parece asignar a la legitimidad o a la legalidad un papel en la explicación de las causas y el desarrollo de la crisis. Por tanto, la presente investigación propone una explicación de la crisis en la que el cambio social y las continuidades históricas se relacionan con la institucionalidad política entendida desde las relaciones entre legalidad y legitimidad.

Una explicación alternativa a la crisis

Patrones de cambio social e instituciones políticas: de la brecha política a la brecha entre legalidad y legitimidad

Para proponer una mejor explicación de la crisis estatal boliviana usaremos, como punto de partida, el trabajo de Samuel Huntington (1972 [1968])

sobre la relación entre el cambio social emergente de procesos de modernización, las instituciones y la inestabilidad política.

Huntington plantea que los procesos de modernización son cambios multifacéticos e interconectados en todas las áreas de la estructura de una sociedad, caracterizados por un acelerado proceso de movilización social y diferentes grados de desarrollo económico, además de cambios en la base política de la autoridad y en las pautas culturales de reproducción simbólica, los cuales

amplían la conciencia política, multiplican sus demandas, ensanchan su participación... socavan los fundamentos tradicionales de la autoridad y las instituciones políticas tradicionales, y complican tremendamente los problemas de la creación de nuevas bases de asociación e instituciones políticas que unan la legitimidad a la eficacia. Los ritmos de movilización social y el auge de la participación política son elevados; los de organización e institucionalización políticas, bajos. El resultado es la inestabilidad y el desorden (*op. cit.*: 16).

El autor concluye que el resultado de dicha brecha es la violencia sociopolítica porque los mecanismos de mediación de conflictos y síntesis de demandas en decisiones colectivas, las instituciones, no son lo suficientemente complejas, autónomas, coherentes y flexibles como para absorber la presión de nuevos grupos y fuerzas sociales que tratan de ingresar en la nueva ecuación de poder. Para Huntington, la violencia política no es causada por la ausencia de progreso sino de los esfuerzos para alcanzarlo a través de la modernización.

Sin embargo, para Huntington, la modernización debe ser entendida en términos de las diferentes áreas en las que tiene lugar: cambio económico, político, social y cultural. La creación de un mercado nacional y el crecimiento económico, la movilización y la estructuración de la sociedad, la centralización de la autoridad política y la creciente participación de la población en la toma de decisiones colectivas, así como la adopción y transmisión de patrones socialmente aprendidos son características de este proceso. Sin embargo, es un proceso no lineal y contradictorio en el cual los ritmos de cambio entre las distintas esferas de la sociedad y dentro de ellas pueden colisionar entre sí.

Como punto de partida, coincidimos con Huntington en la importancia de entender la dinámica de la relación entre cambio social y cambio polí-

tico. El autor es claro al subrayar que el desarrollo económico y el desarrollo político no convergen necesariamente; es más, al analizar la brecha política, plantea claramente que pueden colisionar. Sin embargo, es necesario revisar el enfoque de Huntington a la luz de nuevas características contextuales que no abordó su estudio de 1968.

1. Una observación importante a Huntington es que no pone énfasis alguno en el análisis de la legitimidad como un elemento estructural que reside entre el sistema político y las esferas socioeconómica y cultural. En su trabajo, el autor se refiere a las instituciones políticas en general, y no necesariamente a las democráticas, al tratar la brecha política. Sin embargo, en un ambiente de institucionalidad democrática, la legitimidad pasa de ser un mecanismo para asegurarse el poder, a una fuente de poder en sí, especialmente en una era de crecientes capacidades de comunicación y deliberación en las sociedades civiles. Por tanto, situar la legitimidad como un factor determinante en la configuración de las relaciones entre el Estado y una sociedad cambiante es un aporte que el presente estudio busca hacer.

Lipset (1959) plantea que la legitimidad es una de las condiciones necesarias para que una democracia funcione, especialmente como resultado de los desarrollos de los medios de comunicación de masas. Por tanto, las crisis de legitimidad son crisis relacionadas al cambio social, y lo son de una manera especialmente relevante para las instituciones políticas. Al comprender cómo entró Bolivia en una crisis de legitimidad en varios niveles, podemos también entender los patrones de cambio social del país en las últimas décadas.

Siguiendo a Lipset, entendemos la legitimidad como una propiedad de los sistemas políticos que implica

su capacidad para generar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad. [Por otro lado] la medida en que los sistemas democráticos contemporáneos son legítimos, depende en gran parte de la manera en que los temas que han dividido históricamente a la sociedad, han sido resueltos (*op. cit.*: 86).

A partir de esta conceptualización, Lipset identifica un espectro ascendente que en su extremo superior se relaciona con la legitimidad del Estado y la comunidad política, pasando por la legitimidad del sistema de gobierno y terminando, en el espectro inferior, en la legitimidad del ejercicio cotidiano de los actores políticos concretos. Construyendo sobre esta lógica, David Easton (1975), Pippa Norris (1999) y Booth y Seligson (2007) han desarrollado diferentes estructuras de legitimidad multinivel.

Una crisis múltiple de legitimidad llevará, claramente, a una crisis de legitimidad del Estado. Sin embargo, se pueden dar distintas proporciones de niveles de legitimidad, que pueden incluso colisionar entre sí, tal como lo muestra el cuadro 1.

Cuadro 1
Dimensiones y niveles de la legitimidad

Dimensiones de la legitimidad	Niveles de legitimidad (distintos autores)		
	Easton	Norris	Booth y Seligson
Apoyo difuso 	Legitimidad ideológica	Comunidad política	Comunidad política
		Principios del régimen	Principios del régimen
	Legitimidad estructural	Desempeño	Instituciones del régimen
		Instituciones del régimen	Desempeño del régimen
	Legitimidad personal	Actores políticos	Gobierno local
Apoyo específico			Actores políticos

Fuente: elaboración propia a partir de Easton 1975, Norris 1999 y Booth y Seligson 2007.

La importancia de esta gradación reside en el hecho de que, a través del surgimiento de nuevos actores, el cambio social crea nuevos vínculos entre fuentes y niveles de legitimidad. La democratización, al institucionalizar la interacción entre niveles de legitimidad, facilita la comprensión de la relación dinámica entre cambio social, democratización y construcción estatal. En el presente estudio adoptaremos el modelo de Booth y Seligson, con la salvedad de entender el nivel local no como un nivel de legitimidad sino como un espacio donde se pueden encapsular uno o más de los restantes, dependiendo del grado de descentralización de un Estado.

2. ¿Por qué legalidad y legitimidad?

En el presente estudio entenderemos el concepto de legalidad como un sistema jerárquico

usualmente coronado por normas constitucionales, que apunta aunque nunca alcanza, llegar a completarse. Esto significa que la relación entre normas legales está a su vez regulada jurídicamente, y que no hay un momento en el cual el poder de un determinado actor justifique la cancelación o suspensión de las reglas que gobiernan sus acciones. Nadie, incluyendo el más alto oficial, está por encima de la ley (O'Donnell 2004: 34).

En una democracia constitucional, el sistema jurídico “es un aspecto del orden social general que, en principio, le brinda definición, especificidad, claridad y predictibilidad a las interacciones humanas” (O'Donnell, citando a Finnis 2004: 35).

Teóricamente, entonces, en un régimen democrático consolidado, la legitimidad se transformaría en legalidad al transformarse las demandas en normas y políticas. Por tanto, la brecha entre legalidad y legitimidad sería una importante medida de una disyunción entre el cambio social y la capacidad de transformarlo en cambio legal. El resultado, como analizaremos más adelante, es que las fuentes de legitimidad en conflicto, más allá del masivo apoyo que hayan podido tener, derivaron en cambios cualitativos y cuantitativos en los niveles de violencia del conflicto que marcó la crisis estatal. Teóricamente, se corroboraría la hipótesis de que para consolidar una democracia constitucional, la legitimidad es necesaria, pero no suficiente para generar un balance entre participación y control de la violencia.

El desarrollo histórico de la relación entre el Estado, la democracia, la legalidad y la legitimidad en América Latina ha sido diferente del caso europeo. De acuerdo con O'Donnell (2004), la extensión del Estado legal en nuestros países ha sido discontinua o simplemente ausente, generando áreas grises en las cuales las legalidades formales e informales coexisten en modos que dañan los derechos de los ciudadanos en Estados que son formalmente democráticos.

De acuerdo con nuestra hipótesis, en Bolivia, habría existido una diferencia entre la extensión del proceso de democratización en su faceta electoral legítima y la histórica falta de llegada del Estado y de la legalidad a todo el territorio nacional. Esta diferencia, entendida como la diferencia de los ritmos entre la democratización y la construcción estatal, en el marco de un proceso de cambio social acelerado, habría franqueado el camino a la apertura de una brecha entre la legalidad y la legitimidad.

3. En tercer lugar, es importante resaltar el hecho de que cuando Huntington escribió su libro sobre el tema en cuestión, lo hacía lidiando con un paradigma en boga por entonces: el de la modernización entendida como un proceso lineal de cambio constante hacia el progreso. Sin embargo, desde que en 1990, Anthony Giddens escribe *Las consecuencias de la modernidad*, queda claro que una de las ideas cuestionadas por el impacto de la globalización en el desarrollo es que éste es un proceso de cambio continuo en un sentido determinado. Por tanto, las prácticas que no cambian o las miradas hacia el pasado son importantes para entender cómo se desenvuelven las sociedades complejas. Inglehart y Welzel (2005) han demostrado que los sistemas de valores y creencias tienen un ritmo de cambio mucho más lento que el de las estructuras socioeconómicas y que la interacción entre ambos aspectos deriva en trayectorias de transformación impredecibles y particulares de cada sociedad.

Por su parte, el impacto de la globalización en el cambio social parece obedecer a patrones mucho más complejos que los analizados por los teóricos de la modernización. Estamos hablando de un proceso en el que sistemas económicos, patrones culturales, sectores sociales y sistemas políticos se interconectan de modo acelerado dejando, sin embargo, rezagadas a poblaciones y regiones enteras. La consecuencia sería la convivencia de una integración global parcial con renovados patrones de desigualdad y fragmentación entre países y dentro de los mismos, impactando en los clivajes históricos de cada sociedad (Sparrows 2004). En términos de la crisis de legitimidad y de los sistemas jurídicos estatales, los Estados estarían perdiendo legitimidad y los sistemas jurídicos efectividad, debido

a su creciente incapacidad para regular dinámicas que impactan en sus territorios (Kaldor 2006), algunas de las cuales (re)activan fracturas históricas.

4. Por último, cuando Huntington se refiere a las instituciones políticas parece entenderlas como un todo coherente. Sin embargo, existen tensiones entre las dinámicas de desarrollo dentro del sistema político. La centralización o descentralización de la autoridad no coinciden necesariamente con una mayor participación política. La tensión entre una y otra puede reflejarse, como analizamos en este estudio, en una brecha entre legitimidad y legalidad. El presente estudio se enfocará justamente en la relación entre cambio social y la tensión, dentro del cambio político, entre democratización y construcción estatal como escenario de la emergencia de las autonomías departamentales.

El impulso autonomista: entre lo legal y lo legítimo

Descentralización y construcción estatal

Usualmente se considera al Estado como una entidad con identidad y unidad de acción; sin embargo, aunque coincidimos con la definición de Weber que entiende al Estado como una organización que tiene el monopolio del ejercicio de la coacción legítima, también coincidimos con North *et al.* (2006) cuando plantean que dicho monopolio no es un dato y que la construcción del mismo es un proceso llevado a cabo por una organización de organizaciones, que refleja un acuerdo entre distintas élites cuyo objetivo primordial es el control de la violencia. La construcción del Estado es un proceso por el cual la mencionada organización compleja adquiere capacidades para “proporcionar orden, seguridad, leyes y derechos de propiedad” (Fukuyama 2004: 15), dentro de un territorio específico.

Con el objeto de estabilizar dicho control de la violencia, los Estados, históricamente, han generado redes clientelares basadas en la distribución de rentas, a fin de limitar el acceso a la coalición dominante, asegurándose así un escenario de control del orden político. Sin embargo, factores tanto exógenos como endógenos amenazan constantemente el equilibrio de la coalición de poder.

Cambios en el equilibrio mundial de los poderes o en los precios a escala internacional, así como consecuencias inesperadas de las acciones de los líderes o la emergencia de nuevos grupos de poder en el ámbito interno, suscitan la necesidad de renegociar los términos bajo los cuales se estableció un equilibrio en la coalición dominante (North *et al.* 2006). Justamente el cambio social, ya sea que se origine en factores externos, internos o en una combinación de ambos, provoca, dadas ciertas circunstancias, una crisis estatal.

Según los autores mencionados, la mayoría de los Estados habrían mantenido —y aún mantienen— rasgos dominantes de esta estructura estatal que ellos denominan *Estados naturales*. Sin embargo, a inicios de la revolución industrial se habría manifestado en algunos países el carácter limitado del acceso al poder económico y político, dada la aparición de nuevas y más complejas agrupaciones de sectores económicamente poderosos. En ese sentido, los acuerdos o instituciones públicas que reflejaban el consenso entre élites se habrían transformado en normas impersonales. Es así como la noción impersonal de Estado de derecho y la concepción de las instituciones políticas como organizaciones inmutables generan una lógica de potencial acceso abierto al poder estatal. En ese momento, los Estados transitan a una articulación virtuosa entre construcción estatal y democratización, o lo que dichos autores denominan *sociedades de acceso abierto* (North *et al.* 2007).

La descentralización ha sido utilizada para acomodar unidad y diversidad en la construcción estatal, especialmente cuando se trata de países en los que existen minorías étnicas, religiosas, territoriales o identitarias diferenciadas, que han entrado en relaciones conflictivas con el nivel central. Por ejemplo, la autonomía segmentada es uno de los mecanismos más importantes del modelo consociacional de poder compartido en sociedades divididas (Elazar, citando a Lijphart 2004). En ese sentido, el proceso de construcción estatal, la descentralización es una herramienta fundamental para la construcción de Estados en los que se ha visto necesario acomodar distintos grados de diversidad en la coalición de poder dominante.

En consecuencia, la descentralización debe entenderse más allá de las formas institucionales que adopta, ya que estas tienen un impacto en —y a su vez son impactadas por— los procesos de cambio social y la forma en la que éste equilibra, desequilibra y restablece los equilibrios de poder que constituyen el Estado. Los Estados industrializados ostentan una mayor pre-

sencia burocrática sobre su territorio; concretamente, los Estados federales muestran en su etapa inicial una elevada descentralización, para después, hacia la mitad del siglo XX, asumir un proceso de recentralización de su autoridad burocrática. Por último, hacia el final del siglo XX, el proceso global de democratización ha implicado una nueva etapa de descentralización en favor de instancias locales. A medida que la burocracia central adquiría mayor gravitación económica y geopolítica internacional, empezó a recentralizar el poder como reflejo del aumento del peso relativo del aparato burocrático central. Sin embargo, a medida que los países desarrollados se desindustrializaban y recibían los impactos debilitadores de la globalización desde arriba —internacionalización y transnacionalización política y económica— y desde abajo —(re)emergencia de poderes subnacionales—, emprendieron una nueva etapa de descentralización.

Como contraparte, durante la mayor parte de su historia, los Estados en desarrollo se han caracterizado por contar con sectores públicos relativamente reducidos y centralizados, aunque después de sus intentos fallidos de industrialización endógena a mediados del siglo XX, al igual que los países industrializados, transitarían hacia procesos de descentralización durante la tercera ola de democratización (Oates 1985). El carácter centralizado de una burocracia débil refleja las dificultades de estos Estados para controlar burocráticamente su territorio, ante la fuerza relativa de poderes subnacionales que cumplían funciones paraestatales. El intento de industrialización endógeno —sustitución de importaciones— significó el crecimiento de la burocracia centralizada, y su fracaso, dados los impactos de la globalización en estos países, significó la convergencia de los primeros y los segundos en la actual ola descentralizadora.

Descentralización y democratización

Tal como lo hace con la construcción estatal, el presente estudio entiende la democratización como

un proceso complejo, de largo plazo y abierto. Consiste en un proceso tendiente a formas de hacer política más basadas en las normas, más consensuales y más participativas. Al igual que la democracia, necesariamente conlleva una combinación de hechos y valores, conteniendo también tensiones internas (Whitehead 2004: 27).

Detrás de las tensiones entre normatividad y participación, subyace lo que este estudio aborda como la brecha entre legalidad y legitimidad. Sin embargo, como en el caso de la construcción estatal, las mencionadas tensiones obedecen directamente a la manera en la que el sistema democrático responde al cambio social, ya sea exógeno o el que deviene de las propias innovaciones institucionales promovidas por los decisores políticos.

Los efectos democratizantes de la descentralización tienen que ver con el hecho de que, teóricamente, mejora la rendición de cuentas de los gobiernos al incrementar la voz de los ciudadanos y al modificar los incentivos de los servidores públicos; asimismo, reduce los abusos de poder al transferir ciertas funciones de gobierno a niveles inferiores; incrementa la estabilidad política al otorgar a las minorías que se sienten excluidas esferas de poder limitadas sobre cuestiones que les atañan, y al mismo tiempo incrementa la competencia política al crear espacios políticos más pequeños que los operadores políticos pugnan por ocupar (Faguet 2011). Sin embargo, la descentralización puede también constituirse en el reducto de élites locales que capturan el poder, alejando de ese modo la posibilidad de generar mayor control ciudadano sobre las actividades locales y generando incentivos para el clientelismo en el nivel subnacional. Por otro lado, la descentralización como mecanismo de manejo de conflictos entre minorías y mayorías étnicas o de otra índole, puede tener efectos no deseados al

institucionalizar los clivajes étnicos y sociales, evitando que se puedan desvanecer en el tiempo y del mismo modo puede proporcionar poder y recursos económicos a líderes separatistas. Dicho riesgo se incrementa incluso más, si existen provincias ricas que son susceptibles de ser viables como Estados independientes (Faguet 2011: 17).

En síntesis, de la literatura internacional se desprende que la estructura histórica de los clivajes que ha enfrentado el país, y su desarrollo en el tiempo, interactúan con los diseños institucionales de tal modo que la descentralización puede tener o no efectos democratizantes, como nos lo muestran los argumentos contrapuestos que hemos esgrimido anteriormente. Consideramos al mismo tiempo que la interacción entre el proceso de democratización y el de construcción estatal, en tanto procesos de cambio político, pueden llevar a un resultado u otro. Las variaciones están vinculadas a la relación entre la estructura de legitimidad y la legalidad en ambos niveles.

Entre lo legal y lo legítimo

La descentralización, al establecer una estructura de gobernabilidad caracterizada por la instauración de esferas políticas subnacionales, basadas en la “participación y cooperación, donde la transparencia es alta y la rendición de cuentas a los gobernados actúa como un límite al comportamiento de los servidores públicos” (Faguet 2011: 1), estaría brindando nuevos espacios para la legitimación democrática en lo local. Sin embargo, para asegurar gobiernos responsables y la independencia de los gobiernos subnacionales respecto de niveles territoriales superiores, “los presupuestos y la autoridad deberían ser definidos y protegidos por la Constitución” (Faguet 2011: 19, citando a Myerson).

No obstante, más allá de los planteamientos teóricos analizados, consideramos que la relación entre legalidad y legitimidad puede adquirir dinámicas distintas, tanto en lo que respecta a la construcción estatal como en lo que se refiere a la democratización en los niveles nacional y subnacional. La legitimidad estatal o de la comunidad política se construye en interacción con el cambio social, según la manera en que el Estado haya podido resolver los clivajes que históricamente han dividido a una sociedad, acomodándolos en una distribución territorial del poder y en la emisión de discursos que generen sentimientos de pertenencia a la comunidad política nacional en su población. De lo elaborado hasta aquí queda claro que no todo Estado es necesariamente democrático y que la legalidad que lo sustenta no se fundamenta necesariamente en la noción del Estado de derecho. En efecto, el mismo poder que brinda al Estado la posibilidad de proteger los derechos individuales y colectivos, la propiedad privada y proporcionar seguridad le impide violar dichos derechos, confiscar la propiedad y enfrascarse en guerras civiles,

la labor de la política moderna ha consistido en domar el poder del Estado, orientar su actividad hacia propósitos considerados legítimos por las personas a las que les sirve y regular el ejercicio del poder con el Estado de derecho (Fukuyama 2004: 16).

El Estado boliviano, en este sentido, ha sido conceptualizado como un *Estado con huecos*, en los que la debilidad del mismo para apropiarse de su territorio y acomodar estos clivajes ha significado una constante negociación

de las bases de legalidad y legitimidad del Estado con poderes locales de base regional y étnica (IDH 2007) que han reemplazado al mismo en la provisión de ciertos bienes públicos en el ámbito local.

Por lo que se refiere a la democratización, en las últimas décadas hemos asistido en el mundo a la adopción de una concepción de democracia basada en la celebración de elecciones libres y justas, vale decir en la transferencia de derechos políticos y, con ellos, de mecanismos de legitimación en el ámbito del Gobierno central, sin el contrapeso del fortalecimiento de mecanismos de legalidad que limiten los poderes públicos en defensa de los derechos ciudadanos. Con la descentralización, se ha transferido la creación de espacios de legitimación al ámbito local e incluso, en países como Bolivia, se ha avanzado en la ampliación de derechos políticos al reconocer formas más participativas de influencia de la población en la toma de decisiones colectivas, especialmente en lo que respecta a la planificación de políticas para la prestación de servicios públicos. Sin embargo, los mecanismos de protección de los derechos ciudadanos y el acceso a la justicia no han seguido el mismo ritmo de descentralización. Por su parte, las relaciones entre el poder central y los poderes locales carecían de mecanismos jurisdiccionales fuertes de solución de controversias entre ambos. El cuadro 2 nos pinta esquemáticamente la estructura de las relaciones entre lo legal y lo legítimo en ambos niveles, revelando la interacción entre las tendencias históricas de largo plazo y el proceso de descentralización en Bolivia.

Cuadro 2
Legalidad y legitimidad en la democratización
y la construcción estatal

Legalidad/legitimidad en la construcción estatal		
Nivel central	Legitimidad débil	Legalidad débil
Nivel local	Legitimidad subnacional fuerte	Legalidad débil
Legalidad/legitimidad en la democratización		
Nivel central	Legitimidad variable	Legalidad débil
Nivel local	Legitimidad fuerte	Legalidad débil

Fuente: elaboración propia.

¿Dónde se encuentran las relaciones de legalidad y legitimidad de ambos planos? Consideramos que ambos procesos tienen un punto de encuentro en el ámbito legislativo, dentro del cual las demandas de la población se trans-

forman, a partir de la articulación que harían de éstas los partidos políticos y los parlamentos, con el armazón del sistema jurídico, a partir del cual se reduce la presencia estatal en su faceta burocrática.

Es justamente dentro del proceso de democratización donde los distintos niveles de legitimidad de los actores políticos nacionales y locales deben ser equilibrados para articular intereses y demandas de distintos sectores en una plataforma política. Desde esta perspectiva, una mayor estabilidad política se puede esperar como resultado del proceso de descentralización, si “el sistema de partidos balancea el poder de las élites locales y las nacionales, forzándolas a cooperar para ganar elecciones en ambos niveles” (Faguet 2011: 25).

Sin embargo, la competencia política refleja los clivajes sociales, y estos pueden encapsularse en los partidos políticos. Por ende, pueden existir distintos partidos políticos que capturen áreas de legitimidad subnacional y/o nacional. Dependiendo de la estructura de los clivajes sociales, las distintas legitimidades en competencia pueden derivar en legitimidades en conflicto. Sin una legalidad que “divida los distintos niveles de gobierno en diferentes esferas jerárquicas, cada uno con su mandato democrático” (*ibid.*) —vale decir con su legitimidad propia—, la transferencia de legitimidad a niveles locales, dada la presencia histórica débil del nivel central en el territorio, puede llevar a la inestabilidad política en una lucha de legitimidades que sobrepasan el principio de legalidad. Esta situación se intensificará ante la presencia de procesos de cambio social que alteren los equilibrios de poder entre sectores sociales. Analizaremos a continuación cómo han impactado procesos de continuidad y cambio social en la institucionalidad política, en un contexto de surgimiento del impulso autonomista en Bolivia.

El cambio social en Bolivia: continuidades, cambios y transformaciones regionales

Históricamente, podemos hablar de dos falencias estructurales que han dificultado la cohesión social y la consolidación de la estatalidad en Bolivia: la fragmentación y la desigualdad. Estamos hablando de distancias geográficas y demográficas horizontales que se intersectan con inequidades sociales y fragmentaciones étnicas y regionales verticales. Ambos ejes se

constituyen en las continuidades históricas de larga data que han dado forma al *Estado con huecos*.

Hablamos de una lenta y desigual apropiación estatal del territorio, a través de la búsqueda de presencia burocrática y del monopolio de la fuerza que se dio territorialmente hasta la primera mitad del siglo XX, en lo que el IDH (2007) ha denominado *el arco estatal*, que se extiende desde la bifurcación de la cordillera de los Andes, pasando por los valles cochabambinos y el norte de Potosí, hasta llegar a Tarija en el sur. En esta etapa tendríamos un Estado predominantemente andino y altiplánico, y un primer eje de desarticulación regional, que se manifestó también en desigualdades profundas entre regiones en cuanto al acceso a los escasos servicios públicos. Hablando de construcción de legitimidad, tendríamos un Estado con legitimidad más débil fuera del arco, plasmada en un sentido de pertenencia al mismo que es paralelo, aunque no necesariamente excluyente, a una fuerte identidad regional.

Por otro lado, dentro del llamado arco estatal existe una continua búsqueda de consolidación funcional de la autoridad en territorios indígenas altiplánicos, que adquiere particulares formas de creación y negociación de la legitimidad estatal con pueblos que mantuvieron por largo tiempo estructuras de producción y reproducción cultural que entran en tensión con el diseño moderno de Estado que se pretendía instaurar. En ambos casos, como dice el mencionado informe, la legitimidad y la autoridad se negocian con élites locales. Una vez más, nos referimos a los ejes desigualdad y fragmentación en la construcción de las relaciones entre las regiones, dentro de ellas y entre estas y el Estado.

Este “Estado se conformó en un escenario de relaciones diferenciadas con niveles de presencia y autoridad estatal discontinuos” (IDH 2007: 218) intra e interregionales. En ese contexto, analizaremos cómo las desigualdades y la fragmentación han sido afectadas y han afectado los cambios sociopolíticos en distintas etapas históricas.

El cambio en el largo plazo

La primera tensión interregional de gran escala, la Guerra Federal de fines del siglo XIX, ocurrió cuando las élites económicas chuquisaqueñas debilitadas —ya que asentaban su poder en la minería de la plata que empezaba a decaer— comienzan a ser eclipsadas por una naciente burguesía minera —

surgida de la explotación del estaño— y comercial en La Paz. Esta última era la protagonista de un incipiente proceso de modernización de tinte liberal que, detrás de una ideología política del mismo corte, expresa una voluntad federalista, tanto en su fondo —tiene base socioeconómica— como en la forma, ya que planteaba un verdadero federalismo para Bolivia.

Ese impulso federalista no pudo ser canalizado por la entonces vigente institucionalidad política —excluyente y por ende proclive a acentuar conflictos entre élites en competencia— y se produce un total quiebre institucional que deriva en una guerra civil, conocida como la Guerra Federal. Estas tensiones interregionales terminan por (re)avivar la memoria larga (Rivera 2003) de los indígenas aymaras, que se sienten empoderados por su alianza con el bando federalista, que les prometió revertir la presión que sobre las tierras de comunidad en las que habitaban ejercían las élites mineras para expandir su poderío económico (Condarco Morales 1983, Irurozqui 1994). Sin embargo, cuando quedaba claro que iba a ser vencido el bando conservador, el bloque federal burló su pacto con los indígenas, desencadenando un conflicto interétnico. La élite paceña, ganada la guerra, abandona su bandera de lucha y vuelve a centralizar el poder político y con esto se asienta el proyecto modernizador liberal.

Ya a inicios del siglo XX, y con esta nueva perspectiva de integración a la economía moderna en lo externo, el ferrocarril hacia Chile se convierte en un peso que orienta la economía del occidente boliviano hacia el Pacífico, rompiendo los débiles lazos del mercado interno. Desde Santa Cruz se escuchan las primeras demandas de una mayor integración económica e infraestructural con el occidente, a través de los reclamos de la Sociedad de Estudios Geográficos de Santa Cruz, respecto a las pérdidas económicas que para la región significaría el ferrocarril Arica-La Paz (IDH 2007). José Luis Roca (2007) plantea que esta primera desarticulación entre el oriente y el occidente del país significó el descalabro de la coalición sur-oriental, el aislamiento de Santa Cruz y el empobrecimiento de su población durante la primera mitad del siglo en cuestión. Ya hacia la década de 1920, esta situación nutrió un resentimiento regional hacia el occidente, enarbolado por los movimientos orientalista y regionalista, resentimiento que incluso derivaría en un levantamiento armado en 1924.

Cuando ese modo de inserción a la economía internacional colapsa con la crisis mundial de 1929, el modelo de modernización liberal también entra en crisis y las élites intentan acallar las voces de descontento en el interior del país, creando como distracción la amenaza de un enemigo externo. Mucho se ha dicho (Zavaleta 2008) sobre los efectos integradores, desde el punto de vista de los imaginarios, que tuvo la conflagración con el Paraguay. Es decir, la consciencia de la necesidad de construir una nación, que jóvenes oficiales y soldados bolivianos en el frente adquirieron en las arenas del Chaco. Esos jóvenes y los también jóvenes sindicatos que dicha modernización —con su urbanización e industrialización— había hecho aflorar, se constituyeron en la vanguardia que toma el poder en 1952 y hace un viraje total en la idea que se tenía del progreso, plasmando ese impulso integrador en el proyecto del Nacionalismo Revolucionario (NR).

Tanto por ideología como por programa, el NR era decididamente centralista. En ese contexto, detrás de la idea de mestizaje, los indígenas debían integrarse a la nación como campesinos y las regiones pierden relevancia como tales. De igual manera, el Estado central debía ser quien tome las decisiones sobre el desarrollo, pero a la luz de los resultados de la Misión Bohan (1941) y su diagnóstico sobre lo que debería hacer Bolivia para desarrollarse, ese Estado centralizador invierte muchos recursos provenientes de la nacionalización de las minas en la incorporación del oriente a la economía nacional. Se crea la Corporación Boliviana de Fomento y se invierten recursos en la *marcha al oriente* —iniciada en 1952—, que empieza a adquirir una verdadera incidencia en el desarrollo de la región hacia los primeros años setenta, cuando se amplía la frontera agrícola y especialmente en el primer Gobierno [dictatorial] del general Hugo Bánzer, resultando en un impulso al crecimiento económico, mayor dinamismo demográfico, mayor urbanización y reducción de la pobreza. Estaríamos hablando de una experiencia exitosa de descentralización económica.

La apertura de la frontera agrícola determinó el inicio de lo que se ha denominado el complejo agroindustrial del oriente del país, que cuenta —sobre todo el sector sojero— como el principal componente de las exportaciones no tradicionales de Bolivia, como vemos en los cuadros 3 y 4.

Cuadro 3
Santa Cruz: evolución de la producción consolidada de soja
campañas de invierno y verano

Año	Superficie (ha)	Rendimiento (tm/ha)	Producción (tm)
1980	35.000	1,50	52.500
1990	172.334	1,36	234.781
2000	607.900	2,08	1.267.150
2010	886.700	1,88	1.712.175

Fuente: elaboración propia a partir de IBCE 2011.

Cuadro 4
Bolivia: exportaciones de soja y exportaciones no tradicionales
(en millones de dólares EE UU)

Año	Exportación de soja	Exportaciones no tradicionales
1970	n/d	9,99
1980	6,90	144,94
1990	40,18	288,30
2000	299,17	642,61
2010 (datos preliminares)	540,88	1.510,16

Fuente: elaboración propia a partir de IBCE 2011.

En síntesis, si bien la modernización del nacionalismo revolucionario fue marcadamente centralizadora de los recursos y de la toma de decisiones, sembró las semillas socioeconómicas del impulso autonomista. A su vez, sin embargo, la convergencia corporativa y clientelar del Gobierno central y las élites orientales retrasaba la formación de la voluntad política necesaria para hacer de ese particularismo una fuerza capaz de crear tensiones por la redistribución territorial del poder.

Cambio en el mediano plazo

La forma en la que el proyecto neoliberal cambió las fronteras entre Estado y mercado se caracterizó por un repliegue del primero de muchas actividades socioeconómicas, además de la creación de redes de seguridad social y una mayor apertura al comercio mundial, que comenzaron “a reconfigurar la geografía nacional y [la de] nuevas regiones [que] adquirieron importancia estratégica en el desarrollo nacional” (IDH 2003: 11). El cambio en la po-

lítica económica respondió principalmente al *shock* que había supuesto para la economía boliviana la hiperinflación experimentada en el primer lustro de los años ochenta. Por otro lado, la caída de los precios del estaño en el mercado internacional y la persistente sequía que el país sufrió en esos años terminaron de configurar un escenario de crisis social y económica. Sin embargo, y más allá de todo eso, el proyecto neoliberal fue también un proyecto de modernización tendiente a “reiniciar, redefinir y encaminar el desarrollo nacional liberador, dotado de un profundo contenido social que rescatase los valores morales del pueblo boliviano” (D.S. 21060, 1985). Su impacto en el cambio social, sumado a tendencias que se venían acumulando desde 1952 y a factores de inercia que dicho proyecto no pudo revertir, ha sido muy importante.

El cambio demográfico

Dos tendencias paralelas han confluído en cuanto al cambio demográfico experimentado por el país en los últimos cuarenta años: una acelerada migración campo-ciudad y otra también veloz migración interregional occidente-oriente. En 1976, el número de migrantes internos suponía el 29% de la población —un millón de personas—, mientras que para el censo de 2001, los migrantes internos constituían el 36% de la población, habiéndose duplicado en términos absolutos a dos millones de personas (IDH 2010).

En 1960 un poco más del 60% de la población boliviana vivía en el área rural, en tanto que hacia finales de la presente década la población rural constituye cerca del 35% del total nacional. Entre 1984 y 1985 la población boliviana transita de ser mayoritariamente rural a ser mayoritariamente urbana, coincidiendo el cambio poblacional con la reforma estructural neoliberal. A partir de ese momento existe un punto de inflexión, con una tendencia consolidada de aceleración de la migración del campo a las ciudades que impacta en la estructura demográfica, económica y sociopolítica del país.

El 62% de los migrantes internos se movilizó hacia las ciudades del denominado eje central o corredor económico y a las 20 ciudades denominadas intermedias. En los extremos de urbanización acelerada podemos citar a la ciudad de El Alto, cuya población aumentó de 405.492 habi-

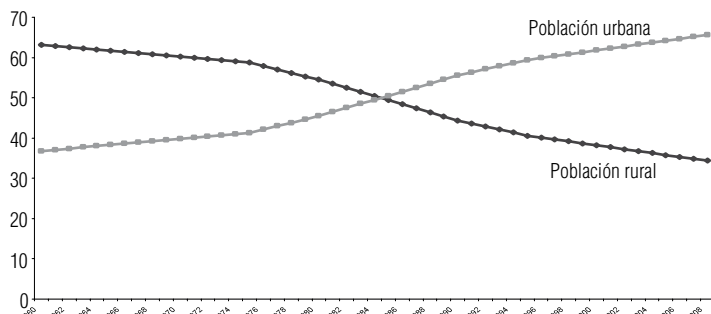
tantes en 1992 a 647.350 en 2001. Por su parte, Santa Cruz de la Sierra incrementó su población de 982.396 habitantes en 1992 a 1.545.648 habitantes en el mismo período (INE 2001).

Ya dentro de Santa Cruz, un 43% de los 684.000 inmigrantes registrados en el departamento procede de los departamentos occidentales de La Paz, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca (IDH 2010), es decir que se identifica un patrón de alta migración interregional a diferencia de La Paz —y por ende El Alto—, donde el 74% de los inmigrantes proviene del mismo departamento.

Esta presión demográfica ha (re)creado tensiones inter e intradepartamentales que refuerzan los conocidos quiebres interétnicos, interregionales y de clase en el país, pues más allá de diluir los clivajes latentes que se cimentan en la fragmentación y la desigualdad, los habría hecho visibles en espacios urbanos segregados, así como también en espacios rurales —dada la presión por el acceso a recursos naturales—, e interdepartamentales —dadas las tensiones entre patrones de crecimiento departamental divergente—. El 63% de los migrantes permanentes, por ejemplo, se identifica como perteneciente a algún pueblo indígena u originario (el 31% en Cochabamba, el 29 % en La Paz y el 28% en Santa Cruz, los departamentos que cuentan con mayor población migrante indígena). El Informe de Desarrollo Humano 2010 es claro al plantear que la percepción de discriminación por motivos étnicos se hace evidente dentro de las comunidades indígenas cuando la ejercen “residentes urbanos que regresan a las comunidades con patrones de ostentación urbana” (IDH 2010: 30). Estas personas, por su parte, habrían experimentado también la discriminación hacia ellos o sus padres, en su excursión urbana (Rivera Cusicanqui 1983). Véase al respecto el gráfico 1.

Sin embargo, no toda la migración fue rural-urbana, pues muchos de los mineros *relocalizados* en 1985 emigraron a la zona del Chapare y se *recampesinizaron* sobre la base del cultivo de coca, que se constituyó rápidamente en la principal fuente de sustento para miles de familias que vendían la hoja de coca, gran parte de la cual se destinaba a la producción de cocaína (Langer 1999).

Gráfico 1
Bolivia: evolución del peso relativo de la población rural y urbana
como porcentaje del total (1960-2008)



Fuente: elaboración propia a partir de World Development Indicators.

Profundizando algo más al respecto, el hecho de que la gente del campo emigre a la ciudad no implica necesariamente que los valores transmitidos culturalmente y las diferencias históricas acumuladas en educación y acceso a servicios entre distintos sectores sociales vayan a desaparecer. Ya vimos en un anterior acápite cómo los valores y percepciones tienden a cambiar con mayor lentitud que las estructuras sociales y económicas, aun si estas son atacadas de un modo agresivo, en un primer momento, la urbanización no significará la disolución automática de lo rural, sino un momentáneo traslado del campo a la ciudad, con la consiguiente actualización de los clivajes históricos entre ambos. Del mismo modo, la migración al Chapare no significó el abandono de las pautas sindicales de organización sociopolítica en el sector cocalero. En ambos casos, sin embargo, los clivajes se resignifican dado el impacto de la interacción con un nuevo entorno y con *los otros*.

Consideramos que al hablar de migraciones interdepartamentales se suscitan impactos similares en lo que respecta a la interacción entre distintas identidades regionales, especialmente porque las poblaciones migrantes mantienen lazos con sus lugares de origen. En el tiempo, sin embargo, no cabe duda de que la experiencia urbana hace variar las percepciones que tienen los sectores entre sí y las percepciones que tendrían de ellos mismos. Si bien la urbanización no hace desaparecer los clivajes, genera paralelamente

espacios de fluidez identitaria, en la que múltiples mestizajes (re)crean identidades que no deben ser entendidas sólo a través de cristales étnicos, de clase o regionales, sino que se yuxtaponen en nuevos actores sociales, en distintas combinaciones (Toranzo 2009, Zavaleta Reyes 2008). Las continuidades y los cambios sociales cerrarán o abrirán las brechas según la forma en que sean procesados por las instituciones políticas.

Modificaciones en los patrones de desarrollo

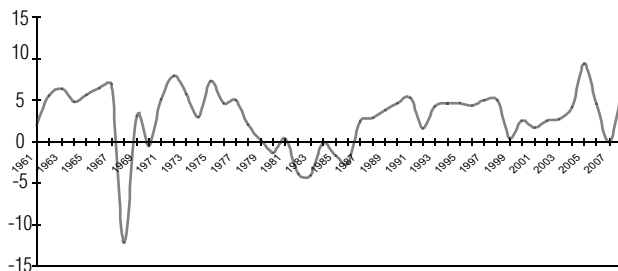
Al analizar la hipótesis de la brecha política examinada se hizo hincapié en el hecho de que las esferas de cambio social, cultural, económico y político no siguen necesariamente los mismos patrones. El IDH 2010 es una muestra clara de una tendencia estructural que se ha dado en Bolivia en las últimas décadas.

En términos de desarrollo humano, a partir de la segunda mitad del siglo pasado se observa una tendencia de cambio sostenido y ascendente respecto de los indicadores de educación y esperanza de vida, componentes sociales del índice de desarrollo humano (IDH). Por su parte, el PIB *per cápita* ha mostrado una tendencia histórica fluctuante en Bolivia, que en el largo plazo revela incrementos mucho menos significativos que los de los indicadores sociales. En suma, si bien Bolivia ha registrado avances importantes en su desarrollo social, estos no han convergido necesariamente con su desarrollo económico, es decir, Bolivia habría experimentado “desarrollo humano sin ingresos” (IDH 2010: 92).

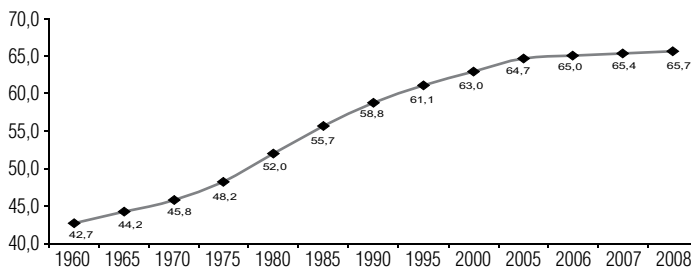
Desde la perspectiva de este estudio, dicha divergencia entre cambio social y económico tiene importantes consecuencias para las tensiones intra e interregionales que se abordan aquí, ya que una mejora de la capacidad de las personas para la satisfacción de sus necesidades puede constituirse en fuente de frustración si no existe la posibilidad de transformarlas en beneficios económicos concretos, los cuales no se incrementan si la economía mantiene una estructura de base estrecha (IDH 2005). Por otro lado, si esta mejora social sostenida descansa en altos índices de desigualdad, como es el caso en nuestro país (véase el gráfico 2), la situación analizada podría intensificar la confrontación entre sectores sociales, pues el clivaje de clase no desaparece, sino que se hace latente. Elevar el techo de ciertos pisos de un edificio sin elevar también la altura de todo el inmueble, reduce el espacio de otros pisos y hace más evidente quienes están arriba y quienes están abajo.

Gráfico 2
Bolivia: patrones divergentes de desarrollo económico y social

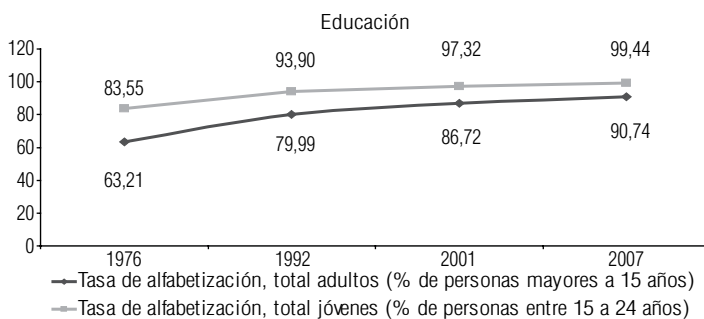
a. Crecimiento del PIB (porcentaje anual)



b. Esperanza de vida al nacer (en años)



c. Educación



Fuente: World Development Indicators.

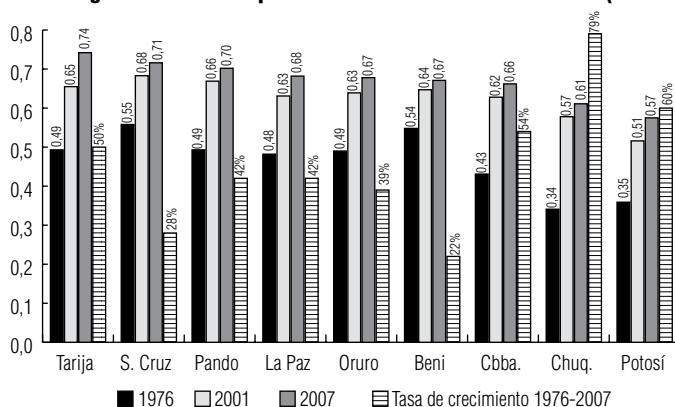
Al hablar de la estratificación social, conviene puntualizar de entrada que existe una continuidad histórica por la cual los estratos de ingresos más altos son predominantemente urbanos, más vinculados a la economía formal y con meno-

res probabilidades de identificarse como indígenas. Consiguientemente, el sector de ingresos más bajos se asienta mayormente en el área rural, se encuentra más próximo a la economía informal y tiende a autoidentificarse como indígena. Sin embargo, los impactos de la urbanización en el acceso a mejoras sociales habrían impulsado el crecimiento del sector de ingresos medios, que pasó de constituir el 30% de la población a constituir el 36% de la misma entre los años 1999 y 2007. Por tanto, cabría afirmar que en la estructura de clase también se da una combinación entre continuidad y cambio histórico.

Cambios en la geografía del desarrollo

Paralelamente, a lo largo del período bajo análisis se puede apreciar que la distribución territorial del desarrollo humano también ha variado. Si el aislamiento y el empobrecimiento caracterizaban a las regiones surorientales del país a principios del siglo XX, en las últimas décadas de ese siglo constatamos un cambio geoeconómico importantísimo que se habría iniciado en los años cincuenta con la denominada “marcha al oriente”. Por otro lado, la política de liberalización y privatización del sector hidrocarburífero que promovió el primer Gobierno de Sánchez de Lozada dio lugar al florecimiento y expansión de la explotación gasífera a fines del siglo pasado, de manera que el gas de Tarija y Santa Cruz se convirtió en el principal producto de exportación del país en el siglo XXI.

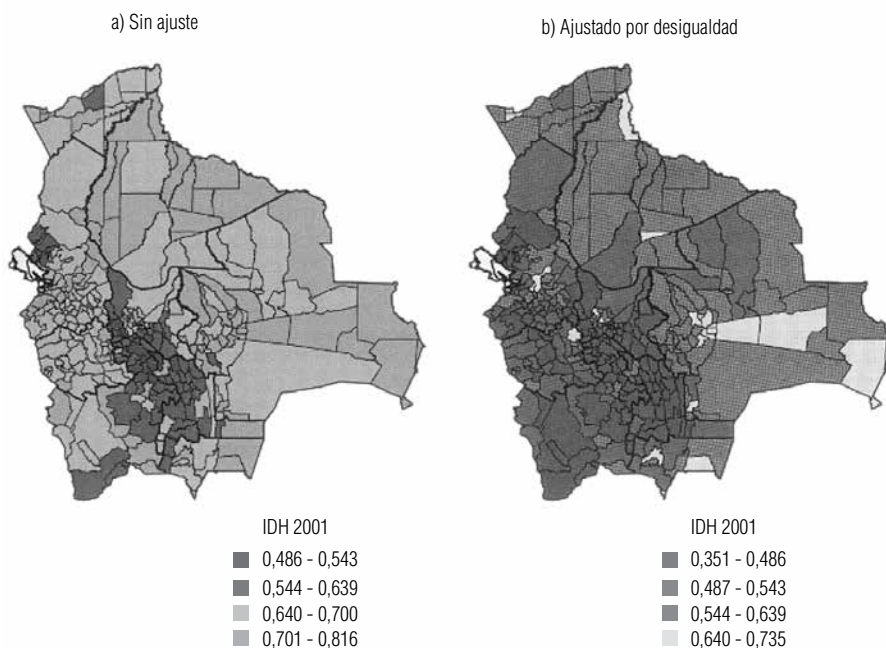
Gráfico 3
Bolivia: desigualdades interdepartamentales en desarrollo humano (1976-2007)



Fuente: IDH 2010.

Queda claro al observar el gráfico 3 que el desarrollo de los departamentos del oriente y de Tarija ha sido superior al de los departamentos del occidente boliviano en los decenios recientes. Si bien la tasa de crecimiento del IDH tiende a la convergencia, se mantiene el mejor desempeño de los departamentos surorientales. En 2001, los departamentos de la denominada Media Luna⁴ ocupaban los primeros lugares del índice de desarrollo humano. Si añadimos al análisis la incidencia de la desigualdad, y su impacto negativo sobre el desarrollo humano, en el mapa 1 podemos apreciar que existe una brecha entre oriente y occidente que se fue consolidando en las últimas décadas del siglo XX.

Mapa 1
Geografía del desarrollo humano en Bolivia



Fuente: IDH 2010.

⁴ Se ha denominado Media Luna a la región conformada por los departamentos del oriente y Tarija. Dicha denominación adquirió relevancia política al identificarse a estos departamentos con la reivindicación autonomista.

Transformaciones regionales y la globalización

Los procesos simultáneos de internacionalización, transnacionalización y fragmentación que conlleva la globalización determinaron que cuatro regiones, entendidas más allá de sus límites departamentales, estén

marcando nuevas pautas de desarrollo nacional, integración subregional y vinculación entre Pacífico y Atlántico. Estos espacios territoriales son... el eje sur, el altiplano marítimo, el norte amazónico y el sudeste cruceño (IDH 2003: 11).

A partir de la interacción entre las continuidades históricas, los cambios sociales y el impacto de las dinámicas globales, estas regiones experimentan procesos de fragmentación y desigualdad en su interior y entre ellas, como se puede apreciar en el cuadro 5.

Cuadro 5
Brechas interterritoriales y la globalización

Región	Brechas intrarregionales	Impacto de la globalización
Tarija	Evidencia crecientes brechas internas que reflejan un patrón de desarrollo desequilibrado entre sus municipios, especialmente entre las provincias gasíferas chaqueñas y la capital. Existen brechas interculturales vinculadas a la creciente heterogeneidad cultural y regional intensificada por la migración.	Se ha integrado progresivamente a la macrorregión norte argentino y noroeste paraguayo desde donde se inserta a las economías ligadas a la información y la globalización, lo cual puede debilitar aún más sus vínculos con el Estado central. Sus campos gasíferos la vinculan al Brasil y su crecimiento.
Norte amazónico (Pando y norte del Beni, Santa Cruz y La Paz)	Si bien hay un relativo crecimiento económico, este no beneficia al conjunto de la población. Las brechas económicas y sociales en la región son fuertemente marcadas. Mientras la extrema pobreza es inferior al 12% en Cobija, Guayaramerín y Porvenir, supera el 50% en siete municipios del centro de la región.	La relevancia internacional de la ecología ha relanzado la importancia relativa de la región, que ha potenciado su vinculación mundial mediante iniciativas internacionales de los países de la región y muchas ONG dedicadas al desarrollo sostenible de la Amazonía. También queda absorbida económicamente por el crecimiento brasileño (por ejemplo, la castaña).

(continúa en la página siguiente)

(viene de la página anterior)

La Paz y Oruro	Existe una marcada polarización económica entre el área metropolitana y el resto del departamento de La Paz, con lógicas de especialización en la ciudad de La Paz, que agudizan la segregación entre ricos y pobres, entre aymaras y no aymaras o entre gente con altos niveles de calificación y el resto de la región. Por otro lado, existe una polaridad notoria entre La Paz y El Alto, la primera tratando de organizar su decreciente desarrollo, y la segunda que crece desorganizadamente y no puede absorber la migración.	La inserción a la globalización tiene dos caras. Por un lado la agenda de políticas de identidad ha atraído a muchas ONG interesadas en la reinención de la identidad indígena, particularmente aymara. Esto ha influido en la politización de la reivindicación cultural que afecta directamente a la relación intercultural La Paz-El Alto. Por otro lado, desde El Alto empresas formales y emprendimientos informales se insertaron a la venta de manufacturas a EE UU en el marco del ATPDA y ahora a Venezuela.
Santa Cruz	El desarrollo cruceño evidencia un desequilibrio entre su componente económico y el social. El crecimiento económico parece carecer de potencial para generar el empleo que demanda un constante proceso migratorio a las zonas periurbanas. Esta combinación de factores reduce la calidad de los servicios básicos y aumenta la inseguridad ciudadana. Además, ni la sociedad cruceña ni sus instituciones son capaces de lidiar con un nuevo entorno multicultural, producto de la misma migración.	Santa Cruz se ha insertado con mucha fuerza al área del MERCOSUR y parece tener potencial para competir pero a su vez influir decisivamente en el Cono Sur. Sin embargo, parece que su inserción a estos mercados ha debilitado su ya débil vinculación al Estado central boliviano, ya que su producción requiere cada vez menos de los puertos del Pacífico para salir al mundo y se va vinculando progresivamente al Brasil.

Fuente: elaboración propia a partir de IDH 2003.

Del cuadro 5 se desprende que las transformaciones regionales referidas a la inserción boliviana a la globalización corroboran la hipótesis de Sparrows (2004), que caracteriza el cambio social de la globalización como marcado por la convivencia de una creciente integración transnacional y la fragmentación y desigualdad que esta tendencia causa dentro de los países. En Bolivia, el eje suroriental parece estar integrándose al mercado global a través de la venta del gas al Brasil (una nueva potencia emergente a escala planetaria) y a la Argentina, así como al desarrollo de la agroindustria, que también parece integrarse al MERCOSUR.

Por su parte, el occidente de Bolivia se aleja de la tendencia antes mencionada y su integración a la globalización sería menos uniforme. Tenemos

los clásicos enclaves mineros que no parecen construir a su alrededor circuitos económicos dentro del país y cuya producción no ha avanzado tecnológicamente. No obstante, algunas empresas de la economía formal, y muchas de la informal, se articulan en el binomio La Paz-El Alto para integrarse parcialmente a la venta de manufacturas y productos orgánicos a mercados europeos y a EE UU. Sin embargo, el área rural altiplánica sigue presentando elevados índices de pobreza y una desarticulación estructural con respecto a los patrones de desarrollo urbano, especialmente los del oriente boliviano. En todo caso, a nivel agregado podemos hablar de un cambio de eje de inserción de la economía boliviana en el mercado global, que va desplazándose del occidente hacia el oriente del país (Fernández 2009), pero que a inicios del siglo XXI tensiona a ambas regiones en una dinámica centrífuga.

Las tensiones del cambio político: entre la democratización y la construcción estatal

Crisis de legitimidad y cambio del sistema político en el nivel nacional

Después de la crisis de la hiperinflación, emerge en 1985 un sistema de partidos políticos competitivo y basado en reglas institucionales liberal-democráticas. Los pilares fundamentales del sistema son tres partidos que habían sido esenciales en la construcción de las pautas políticas de conflictividad y pactos durante el período del nacionalismo revolucionario (NR).

El Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que protagonizó la Revolución de 1952, se instaló en una dinámica de partido hegemónico hasta 1964. En la sombra y resistiendo el período dictatorial, emerge el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) en los años setenta, como confluencia de jóvenes de clases medias urbanas que empiezan a repensar las opciones de izquierda y, enarbolando la lucha revolucionaria, se opusieron principalmente a la dictadura militar del general Hugo Bánzer Suárez. Este último, al declinar el período dictatorial, funda Acción Democrática Nacionalista (ADN), un partido que busca aglutinar a los sectores medios y empresariales que se fortalecieron durante sus años de dictadura. En todo caso, estos tres partidos fueron los cimientos del sistema surgido en 1985.

Desde aquel año hasta 1997, estos partidos lograron concentrar dos tercios de los votos y escaños parlamentarios (Ayo 2010).

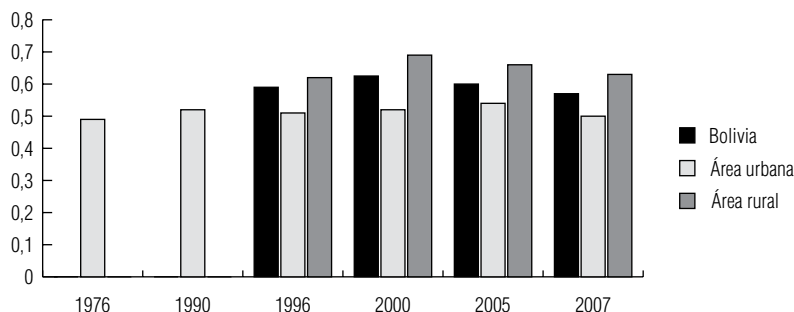
Posteriormente surgirían partidos de mayor raigambre popular en sectores medios emergentes y en sectores indígenas: principalmente Conciencia de Patria (CONDEPA) y Unidad Cívica Solidaridad (UCS). Estos partidos, que Ayo califica como neopopulistas, capturaron entre 1989 y 1997 un tercio del electorado nacional y llegaron a ocupar las alcaldías de La Paz (CONDEPA) y Santa Cruz (UCS):

Su importancia residió en posibilitar la incorporación de amplios sectores marginales de la democracia como migrantes, transportistas, cholas y comerciantes. Así mismo, su presencia lejos de ser antisistémica, otorgó un impulso especial a las reformas estatales con el reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de la constitución reformada en 1994... o la Ley de Participación Popular (Ayo 2010: 48).

Sin embargo, también apoyaron la profundización de las reformas neoliberales contenidas en la Ley de Capitalización y otras reformas tendientes a la privatización de la economía.

Ya hemos observado cómo el crecimiento económico del país mostró una tendencia bastante más modesta que el desarrollo social. Para colmo de males, Bolivia acusa en 2000 el impacto de la crisis asiática y su economía deja de crecer, además de registrar un pico en el índice de desigualdad, que había estado creciendo sostenidamente, como muestra el gráfico 4.

Gráfico 4
Evolución de la desigualdad en Bolivia (1976-2007)



Fuente: elaboración propia a partir de World Development Indicators.

El efecto combinado de la crisis de crecimiento económico y de un pico bastante alto de desigualdad parece haber desencadenado una crisis de legitimidad del sistema político. Si bien en 1996 ya se detectaba un bajo porcentaje de confianza ciudadana en el Parlamento, con un 16,3% que confiaban en dicha institución, la confianza bajó hasta un 9% el año 2002 (Mainwaring *et al.* 2006). Por su parte, la confianza de los ciudadanos en los partidos políticos también registró ese año su nivel más bajo de todo el período.

Cuadro 6
Confianza ciudadana en los partidos políticos

Año	Porcentaje
1998	28,2%
2000	23,1%
2002	28,4%
2004	23,4%
2006	31,1%
2008	28,7%
2010	32,5%

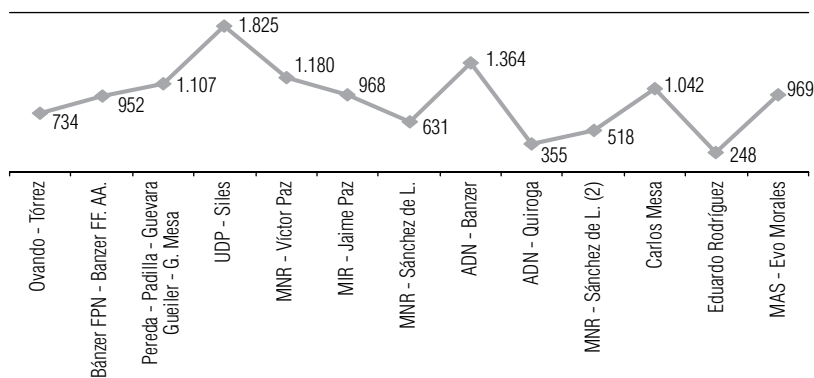
Fuente: Seligson *et al.* 2010.

Podemos concluir entonces que hacia el año 2000 se empieza a evidenciar una crisis de legitimidad de ejercicio de las agrupaciones partidarias que habían constituido el sistema político nacional desde 1985. Posteriormente, dicha crisis de legitimidad se transformó en una crisis de legitimidad de los actores políticos, para derivar finalmente en una crisis de legitimidad de las instituciones de representación política y los principios que las inspiraban. Las coaliciones de gobierno empezaron a ser cuestionadas por ser reductos de clientelismo y corrupción. Cabe mencionar que la percepción ciudadana de que la corrupción sería generalizada entre todos los funcionarios públicos no ha bajado de un piso de 63,6% en 1998, y en todo caso se ha ido incrementando en el tiempo, aunque conviene destacar que la crisis de legitimidad no llegó a ser tan pronunciada en el oriente boliviano como en el occidente, y los partidos políticos mantuvieron un 33,6% de confianza de la población en 2004, lo cual puede explicar el desarrollo posterior de la crisis.

Otro aspecto que nos permite aseverar que el sistema político entró en una crisis de legitimidad es el análisis de los niveles de conflictividad registra-

dos, que alcanzaron su segundo pico más alto después de la crisis de hiperinflación, durante el segundo Gobierno de Hugo Bánzer Suárez (1997-2001).

Gráfico 5
Evolución de la conflictividad
Bolivia: número de conflictos por período gubernamental (1969-2008)



Fuente: Laserna 2008.

Pero el cuestionamiento al modelo neoliberal no estallaría hasta abril del año 2000, cuando la población de la ciudad de Cochabamba salió a las calles en protesta por el alza del precio del agua, que el Gobierno arbitró para subsidiar la construcción de un represa cuya concesión se había otorgado a una empresa extranjera. A dichos conflictos se suman movilizaciones en otros puntos del país y el Gobierno se ve obligado a decretar un estado de sitio, que fracasa en gran medida porque sectores de la policía en La Paz se habían amotinado reclamando incrementos salariales. En septiembre de ese año los cocaleros del Chapare organizaron un bloqueo de caminos en repudio a la política gubernamental de erradicación de coca. El bloqueo es secundado por la CSUTCB⁵ en el Altiplano paceño y por juntas vecinales de El Alto que dejan prácticamente cercada a la ciudad de La Paz. A partir de ese momento se suceden las movilizaciones de sectores campesinos y populares urbanos en el occidente del país, todos ellos en demanda de un cambio de orientación de la relación entre el Estado y la economía, además de la apertura de canales

5 Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia.

más participativos para la sociedad, canales que veían cerrados por el modelo de democracia representativa vigente.

La crisis de legitimidad de los partidos se hace latente en las elecciones de 2002, cuando dos partidos antisistémicos, conformados por movimientos sociales que paralelamente protestaban en las calles —el MAS-IPSP y el MIP⁶—, obtienen en conjunto más de un cuarto de la votación nacional. Sin embargo, el bloque de los movimientos sociales todavía estaba fragmentado y sus demandas eran demasiado dispersas, desde reivindicaciones sociales muy específicas a demandas económicas y políticas estructurales. En 2003, los diversos sectores populares e indígenas del occidente boliviano logran alinearse detrás de tres exigencias: la convocatoria a una asamblea constituyente (AC), la convocatoria a un referendo para decidir la política hidrocarburífera del país —en rechazo al proyecto gubernamental de venta de gas licuado a Norteamérica por puertos chilenos— y con el agravamiento progresivo de la crisis, terminarían por exigir la renuncia del propio presidente Sánchez de Lozada.

El Gobierno recurrió al ejército para romper el cerco a La Paz y la virtual paralización de la ciudad de El Alto, pero la acción arrojó un saldo de casi 70 muertos y agravó aún más la crisis, al extremo que la situación se tornó insostenible, lo que determinó la renuncia del Presidente y el colapso del sistema de partidos vigente hasta ese momento. La demanda de la AC señala por su naturaleza que la crisis de legitimidad del sistema político derivó en una crisis de legitimidad del Estado. Por su parte, la exigencia de un referendo denotaba la crisis de legitimidad de las instituciones y de los principios de representación del modelo democrático vigente. Posteriormente cobró fuerza la exigencia de acabar con el monopolio de la representación política que ejercían los partidos políticos. El nuevo presidente Carlos Mesa impulsa en 2004 una reforma constitucional que introduce las figuras de la AC y el referendo como formas de ejercicio de la deliberación, abriendo la opción para que la representación popular se ejerza no sólo a través de los partidos políticos, sino también a través de las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.

Sin embargo, estas reformas fueron vistas con suspicacia desde el oriente. Los sectores cívicos de Santa Cruz y de los otros departamentos nororientales,

6 Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos. Movimiento Indígena Pachakuti.

así como los de Tarija, empezaron a gestar una contramovilización, exigiendo que el país avance hacia un régimen de autonomías departamentales. En junio de 2004 y enero de 2005 se celebran en Santa Cruz masivas concentraciones populares (cabildos) para respaldar esta demanda. El presidente Mesa se encuentra atrapado entre dos fuerzas y, después de viabilizar una reforma que permitía la elección popular de prefectos, se ve obligado a renunciar en junio de 2005. En las elecciones generales de diciembre de ese año, el MAS obtiene una histórica victoria electoral con el 54% de los votos, aunque el nuevo partido opositor —Poder Democrático y Social (PODEMOS)— y otras agrupaciones ciudadanas que reflejaban intereses cívicos ganan seis de las nueve prefecturas. En todo caso, el dato fundamental es que, más allá de la supervivencia del MNR, son esos comicios los que marcan el descalabro total del sistema político instalado en 1985.

El cambio de sistema político en el nivel subnacional

En 1994 se aprueba una reforma constitucional de gran alcance, uno de cuyos elementos principales era la Ley de Participación Popular (LPP), que buscaba profundizar el carácter representativo de la democracia nacional,

incorporando la participación ciudadana en un proceso de democracia participativa... [reconociéndole] personalidad jurídica a las Comunidades Indígenas. Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales, que son organizaciones territoriales de base relacionadas con los órganos públicos conforme a ley (LPP 1994).

Estos nuevos actores políticos locales se constituían en parte fundamental de la gobernabilidad local al participar en la planificación de la inversión pública y controlar, a través del comité de vigilancia, la gestión pública municipal. La LPP territorializó el país en 311 municipios que correspondían a las secciones de provincia, otorgándoles la capacidad de elegir a sus autoridades ejecutivas y legislativas, transfiriéndoles las competencias de administrar la infraestructura básica en materia de salud, educación, caminos vecinales, deportes, microrriego. Para el efecto se transfiere a los gobiernos municipales el 20% de los recursos de coparticipación tributaria.

En otras palabras, se crea un segundo piso de legitimidad política dividido en 311 espacios susceptibles de legitimación propia a través de

formas de democracia no sólo representativas sino, hasta cierto punto, participativas y deliberativas. Los recursos y competencias asignadas a estos gobiernos generaron nuevas fuentes de legitimación del ejercicio político democrático, puesto que los nuevos gobiernos municipales competían entre sí y con el Gobierno central por la provisión de servicios y bienes públicos. Es a este nuevo y complejo universo político al que los partidos políticos tuvieron que adecuar sus estructuras, tradicionalmente centralizadas y jerárquicas.

Antes de la descentralización de 1994, el gobierno municipal sólo existía en las 30 ó 40 ciudades más grandes, mientras que en el resto del territorio nacional era prácticamente inexistente y no era elegido democráticamente. En términos de inversión pública, su carácter centralizado reforzaba las desigualdades sociales y económicas, invirtiendo más en zonas donde la alfabetización era mayor y la malnutrición menor. La situación era similar, aunque en proporciones menos dramáticas, en lo que se refiere a servicios de agua potable, alcantarillado y desarrollo urbano (Faguet 2010).

La descentralización incrementó la respuesta del Gobierno a las necesidades locales reales. Después de 1994, la inversión en educación, agricultura, agua y alcantarillado fue más alta donde las tasas de analfabetismo, desnutrición y falta de alcantarillado eran mayores; así mismo la inversión en desarrollo urbano se incrementó donde la infraestructura pública era escasa (...) la inversión centralizada era regresiva en términos económicos, concentrando la inversión pública en las municipalidades más ricas, ignorando a las más pobres. Los gobiernos descentralizados, en contraste, reorientaron los recursos hacia los distritos más pobres (Faguet 2010: 29).

Si bien algunos municipios se vieron afectados internamente por conflictos faccionalistas y escándalos de corrupción, en términos generales, se puede concluir que la combinación de la transferencia de institucionalidad democrática y de la capacidad de inversión pública a las instancias locales ha generado un impulso de legitimidad en el nivel local que superó claramente los bajos niveles de confianza que merecieron los partidos políticos, como muestra el cuadro 7.

Cuadro 7
Divergencia en niveles de legitimidad

Confianza en partidos políticos frente a confianza en gobiernos municipales		
Año	Partidos políticos	Gobiernos municipales
1998	28,2 %	43,9 %
2000	23,1 %	42,6 %
2002	28,4 %	44,7 %
2004	23,4 %	47 %
2006	31,1 %	51,5 %
2008	28,7 %	53 %
2010	32,5 %	48,4 %

Fuente: Seligson *et al.* 2010.

Esta diferencia entre legitimidades refleja la dificultad de los partidos políticos para adaptarse a la descentralización del sistema democrático. Surgieron nuevos partidos que fundamentaban su accionar en la gestión municipal, como la Nueva Fuerza Republicana (NFR) en Cochabamba o el Movimiento sin Miedo (MSM) en La Paz. El primero se proyectó a escala nacional tras obtener el tercer lugar en las elecciones nacionales de 2002 y su líder fue el principal contendiente de Evo Morales, encabezando una alianza de partidos y agrupaciones ciudadanas (PPB-CN)⁷ en 2009. De modo similar, el MSM superó su condición inicial de ser un partido cimentado exclusivamente en el municipio de La Paz y en las elecciones de 2009 resultó vencedor en otros 21 municipios, teniendo ahora una seria proyección nacional. El propio MAS lanzó su carrera política en la alianza entre la ASP⁸ y la Izquierda Unida, ganando sus primeros concejales en varios municipios del Chapare, para después obtener cuatro diputados uninominales (entre ellos Evo Morales) en el Parlamento nacional en 1997.

La introducción de las diputaciones uninominales modificaría sustancialmente la composición del Parlamento, pues gracias a ella un poco más de la mitad de la Cámara de Diputados quedó constituida por representantes elegidos de manera directa y por simple mayoría en circunscripciones territoriales. Esta reforma tendió un puente entre lo local y lo nacional, pero

7 Plan Progreso para Bolivia-Convergencia Nacional.

8 Asamblea por la Soberanía de los Pueblos. Fue el primer instrumento político que diversos sectores campesinos, cocaleros e indígenas proyectaron para ingresar a la arena político-electoral en los años noventa.

no supuso un mecanismo de fortalecimiento de los partidos políticos del sistema tradicional, sino que ayudó a reconfigurar el sistema político desde lo local. Esta situación queda clara en el caso del MAS, que al haberse apropiado de espacios rurales municipales, empezó a proyectar su influencia a escala nacional a través de sus diputados uninominales, paralelamente a su actividad política en las calles.

La disolución del monopolio de los partidos tradicionales complejizó mucho más aún el panorama: de 18 actores políticos que participaron en las elecciones municipales de 1999, pasamos a 450 partidos y agrupaciones ciudadanas en 2004 (Ayo 2010). Sin embargo, analizando el plano de la política municipal en términos agregados, observamos que los únicos partidos que mostraron crecimiento electoral positivo entre 1999 y 2004 fueron aquellos que se proyectaron desde lo local, ya sea en el ámbito urbano o en el rural.

Cuadro 8
Evolución del desempeño electoral de los partidos políticos
en el nivel local (1999-2004)

Partido	Porcentaje 1999 (sobre votos emitidos)	Porcentaje 2004 (sobre votos emitidos)	Diferencia 1999-2004 (en puntos porcentuales)
MNR	19,2	6,1	-15,1
MIR	15	6,5	-8,5
ADN	13,7	2,3	-11,4
UCS	11,1	2,5	-8,6
NFR	7,8	2,7	-5,1
MSM	5,4	8,1	2,7
mbl	4,2	2,3	-1,9
MAS	3	17,1	14,1

Fuente: Ayo 2010, a partir de Romero Ballivián 2010.

Por ejemplo, NFR que también se inició en el nivel municipal, tuvo un paso rápido a la arena nacional, aunque su participación en el Gobierno derrocado en 2003 le significó un rápido decrecimiento en 2004. En todo caso, queda claro que los partidos que formaron el sistema de partidos instaurado en 1985 no pudieron adecuarse a la reforma de descentralización que ellos mismos iniciaron, perdiendo en la batalla de las legitimidades en el nivel subnacional. La tendencia se consolida en el nivel nacional en 2005, con el cambio casi total del sistema de partidos.

Si bien constatamos que la descentralización ha tenido importantes efectos en la reconfiguración de la estructura de legitimidad de ejercicio, de los actores y en última instancia de las instituciones políticas que empezaron a andar en 1985, en su forma municipal no fue una demanda legítima con raíces populares. En realidad, las demandas históricas por descentralización en el país siempre tuvieron como fuente de legitimidad a actores regionales y siempre se trató de una tensión entre determinados departamentos y el nivel central. Durante todo el siglo XX, como ya lo mencionamos, se fue nutriendo en Santa Cruz una demanda por descentralización política. Esta fue creciendo a medida que el departamento iba adquiriendo importancia económica. Durante ambos ciclos del NR, el movimiento cívico cruceño fue adquiriendo una notable legitimidad como eje articulador de las demandas departamentales, siendo después imitado en los demás departamentos orientales, así como en el resto del país, y en cierta medida institucionalizado en el período dictatorial, al garantizarse a los entes cívicos un lugar en las corporaciones departamentales de desarrollo.

Al iniciarse el último período democrático en 1982, la demanda regional pasa, en virtud de la presión ejercida por los movimientos cívicos sobre sus representantes nacionales, a adquirir protagonismo en la agenda política. Se presentaron varios proyectos de ley de descentralización en favor de los departamentos y en 1993, después de duras negociaciones entre parlamentarios y representantes del movimiento cívico nacional, el Senado —cámara territorial representativa de los departamentos— aprobó por unanimidad un proyecto de ley en el que se creaban gobiernos departamentales elegidos por voto popular, que contarían con recursos propios y competencias bien definidas. Sin embargo, a instancias de la disciplina partidaria del MNR y la coalición de Gobierno, Gonzalo Sánchez de Lozada presionó para que la ley sea archivada en la cámara de Diputados, bajo el argumento de que una reforma semejante sería el germen de la *balcanización* de Bolivia (Roca 2007).

En todo caso, en 1995 se aprueba la Ley de Descentralización Administrativa, que en realidad sólo desconcentraba ciertas tareas administrativas hacia los departamentos. El prefecto seguía siendo designado por el Presidente y se constituía un consejo departamental que tenía un peso representativo indirecto, ya que sus miembros eran elegidos por los concejales municipales de las provincias. De cualquier modo, el impulso descentralizador

de los departamentos de la Media Luna no fue completamente extinguido y siempre existió una articulación informal entre las prefecturas y las fuerzas cívicas. Ya durante la crisis, en 2004, una mayoría de ciudadanos expresaba niveles altos de confianza en la prefectura de su departamento en Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija. Más aún, en Tarija la ciudadanía expresaba mayor confianza en su prefectura que en el Gobierno central y en Santa Cruz la proporción era casi igual (Zuazo y Verdesoto a partir de Seligson 2006).

El movimiento cívico regional en la Media Luna empieza a rearticularse en torno a la bandera de la autonomía, al colapsar la legitimidad del sistema de partidos, especialmente como respuesta a la caída del Gobierno en 2003. Sus movilizaciones en 2004 y 2005, obligan a Carlos Mesa a aprobar una reforma que permitía la elección popular de los prefectos. Por último, a través de la desmonopolización del sistema de partidos, logran ingresar a la arena electoral en las primeras elecciones prefecturales de 2005, algunas por sí solas y otras en alianzas con el opositor PODEMOS. El hecho de que el primer prefecto electo de Santa Cruz hubiera sido antes presidente del Comité pro Santa Cruz muestra que el impulso autonomista departamental se proyectaba desde hace tiempo hacia la creación de un espacio de poder departamental.

En síntesis, el proceso de descentralización generó nuevos espacios de legitimación para actores que habían estado históricamente excluidos de la política y el Estado. También se abrieron espacios de expresión política para los nuevos sujetos políticos y élites emergentes como producto del proceso de cambio demográfico, geoeconómico y de la globalización que experimentó el país en las últimas décadas.

De lo local se proyectaron a lo nacional nuevos liderazgos que expresaban dos legitimidades emergentes pero en conflicto, reconfigurando la política nacional y la política interna de los departamentos, ante el declive de la legitimidad de los partidos políticos nacionales. En un estudio considerablemente representativo en el que se hicieron encuestas a autoridades municipales de 77 municipios tanto urbanos como rurales, Diego Ayo (2010) muestra que casi el 65% de estos representantes se identificaba como indígenas. Estos datos revelan que la LPP abrió ventanas para la emergencia de nuevas élites antes excluidas del ejercicio del poder. Del mismo modo, el hecho de descentralizar la provisión de bienes públicos

básicos, aun cuando tuvo efectos igualadores como lo demuestra Faguet, también evidenció el rezago histórico de estos liderazgos, en términos de desarrollo, entre el campo y la ciudad y entre oriente y occidente, y abrió las puertas para la politización de estos clivajes. Lo curioso es que la politización de estos clivajes no se encapsuló en el ámbito municipal, sino que salto rápidamente a la arena departamental y nacional.

En 2005, el sistema de partidos sufre un cambio radical a escala nacional. El MAS adquiere una inédita victoria electoral en todo el país, al ganar la Presidencia con el 53,74% de los votos. En segundo lugar se situó PODEMOS, con el 28,59% de los votos. Esta polarización del voto empezaba a expresar la polarización que el país estaba experimentando entre un bloque indígena-popular de movimientos sociales que se alineaba detrás del MAS y un bloque, menos estructurado, cívico/regional y de sectores urbanos medios, que se alineaba de modo menos militante detrás de PODEMOS. La débil articulación entre PODEMOS y los sectores cívicos se refleja al analizar los resultados de las elecciones prefecturales, especialmente en Santa Cruz y Tarija.

Cuadro 9
Resultados de las elecciones prefecturales (2005)

Departamento	Primer lugar	Segundo lugar
La Paz	PODEMOS/Plan Progreso 37,99%	MAS 33,81%
Cochabamba	Alianza Unidad Cochabambina (AUN) 47,63%	MAS 43,08%
Santa Cruz	Autonomía para Bolivia (APB) 47,88%	A3-MNR 27,95%
Tarija	Encuentro Regional Camino al Cambio 45,64%	Convergencia Regional 33,93%
Pando	PODEMOS 48,03%	UN-MAR 45,97%
Chuquisaca	MAS 42,31%	PODEMOS 36,34%
Potosí	MAS 40,69	PODEMOS 29,81%
Beni	PODEMOS 44,64%	MNR 29,82%
Oruro	MAS 40,95%	PODEMOS 28,95%

Fuente: elaboración propia a partir de TSE Bolivia.

Esta nueva geografía electoral refleja la estructura de los clivajes interétnicos, de clase e interregionales en el país, que se empezaron a yuxtaponer y expresar en dos bloques inestables que emergieron de una alta fragmentación. Sin embargo, el MAS parece haber logrado, hacia 2005, aglutinar con mayor fuerza a los sectores indígenas, campesinos y populares, especialmente en el occidente de Bolivia. Por otro lado, PODEMOS no logró estructurar una alianza clara entre sectores urbanos de clases medias del occidente y los sectores de empresarios y cívicos de Santa Cruz y Tarija. Lo importante, en todo caso, es resaltar que la estructura de legitimidad en los niveles nacional e intermedio cambia completamente en 2005.

La crisis de legitimidad del Estado: de lo local a lo nacional

En términos de construcción discursiva, el nacionalismo revolucionario (NR) propugnó una noción centralista del Estado, entendido este como promotor del desarrollo económico y que, priorizando el interés del conjunto, invirtió sus recursos en el oriente como nuevo polo de desarrollo. La relación con las élites locales sería mediada clientelariamente en función de estos parámetros, tratando de despolitizar al máximo las relaciones entre el Gobierno central y los departamentos. En cuanto a las relaciones de clase, el discurso oficial proponía un proyecto policlasista que buscaba generar una burguesía nacional que lidere un desarrollo más equitativo. Si hablamos de las relaciones interétnicas, el NR promovió la idea de un país mestizo, en el que los indígenas quedarían subsumidos a la estructura de clase a través de su *campesinización*.

Sin embargo, la convergencia de las fracturas históricas de larga data y el cambio social promovido por la urbanización determinaron el surgimiento del movimiento katarista hacia la década de 1970. La intelectualidad aymara, hija de las reformas agraria y educativa del NR, empieza a revisar la historia colonial y republicana para denunciar las exclusiones y las injusticias históricas.

Estos intelectuales... van construyendo redes de comunicación y de releitura de la historia, la lengua y la etnicidad que comienzan a cuestionar la legitimidad de los discursos campesinistas con los que el Estado y la izquierda convocaban al mundo indígena (García Linera 2002).

El centro geográfico a partir del cual se proyecta este movimiento son las provincias paceñas de Aroma y Omasuyos, y su expresión organizativa es la CSUTCB. Esta superposición de lo indígena y lo campesino revela la confluencia de las trayectorias conflictivas de larga data, el carácter agresivo del proyecto liberal de inicios del siglo XX hacia lo comunitario y la forma en que el NR intentó canalizar el conflicto mediante la *campesinización* de lo indígena. El katarismo sería una reacción que, a partir de los éxitos parciales de dicho proyecto en la integración de los indígenas a la ciudadanía nacional, cuestiona su fracaso para reconocer la existencia de un verdadero clivaje entre lo indígena y lo no indígena, y procesarlo democráticamente.

Con la democratización de los años ochenta, se hacen evidentes tanto las reivindicaciones regionales como el surgimiento de una nueva conciencia étnica politizada en el Altiplano boliviano. Ya mencionamos cómo se filtraron las demandas de descentralización departamental hacia el Parlamento en 1993. El katarismo también empieza a participar, sin éxito, en las elecciones nacionales con más de un partido desde 1982. En 1994, al influjo de las corrientes multiculturalistas que se concentraron en torno a la cuestión indígena al conmemorarse los 500 años del *descubrimiento de América*, las reivindicaciones indígenas kataristas encuentran una plataforma en la alianza que llevaría al líder indígena Víctor Hugo Cárdenas a ser elegido Vicepresidente del primer Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. En la reforma constitucional de 1994 se reconoce el carácter multiétnico y pluricultural del Estado boliviano. En una línea similar, la LPP establece como uno de sus objetivos principales el de articular “a las Comunidades Indígenas, Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales, respectivamente, en la vida jurídica, política y económica del país” (LPP, art. 1°).

O sea que, en términos de construcción estatal, la LPP habría tenido por objeto llenar los *huecos* de la histórica ausencia burocrática del Estado en el territorio nacional. El Estado con huecos enfrenta la tensión entre debilidad y centralización al intentar apropiarse de un territorio habitado por una población socialmente diversa y con una débil identidad nacional (Faguet 2010). Sin embargo, la interpelación que hace este esquema a los sectores históricamente excluidos de la estatalidad promueve un discurso multiculturalista de respeto de la diferencia que empieza a consolidarse a escala global en la década de los años noventa. La paradoja es que se busca llenar

los huecos del Estado con distintas prácticas políticas e institucionales que reflejan sentidos de pertenencia locales diversos; el accionar estatal no varía significativamente respecto de la trayectoria histórica del Estado boliviano al negociar la legalidad y la legitimidad con élites locales.

En términos de democratización, sin embargo, se logra una efectiva cobertura territorial del país en su aspecto de proceso político. Se transfieren recursos con los que autoridades locales legítimas pueden responder a los electorados locales. Sin embargo, la combinación de refuerzo de las identidades y del ejercicio pionero de la legitimidad democrática parece haber tenido consecuencias centrífugas en cuanto a la relación entre el Estado y la nación. Tal como sucedió con el cambio demográfico, el cambio político desencadenado por la descentralización parece no haber remediado, sino tan solo visibilizado en sectores campesinos e indígenas, el hecho de que el Estado nacional había abandonado grandes espacios de su territorio a lo largo de la historia. La LPP les mostró a las élites locales lo que un Estado es y debería ser en términos de otorgar bienes públicos y participación en la comunidad política. Sin embargo, esto no logró salvar la histórica distancia entre los espacios locales y el Gobierno central, que siguió sin hacerse presente, especialmente en su faceta legal de protección de los derechos humanos, incapaz de asumir su papel de ente encargado de solucionar conflictos y de generar cohesión social, y sobre todo incapaz de retomar la responsabilidad de agente de desarrollo económico y social que había abandonado desde 1985.

En síntesis, lo que se descentralizó fue en gran medida la legitimidad democrática y de ejercicio de los actores políticos, sin haber cambiado la estructura intermitente del Estado de derecho en el país. Los partidos políticos nacionales, como ya vimos, no se adecuaron al cambio de la estructura de la legitimidad y se debilitaron como articuladores de la legitimidad subnacional y de la legitimidad nacional. Desde el ámbito local se empieza a cuestionar los históricos déficit de legitimidad fundacional del Estado boliviano, su carácter monoétnico y excluyente (García Linera 2003), así como su carácter centralista (Roca 2007). Así, el Estado se sumerge en una crisis de legitimidad, por cuanto se cuestiona su faceta simbólica de comunidad imaginada (Andersen 1983) y la forma en que distribuye territorialmente el poder. De esta crisis de legitimidad surgen dos proyectos de relegitimación fundacional: el de un Estado plurinacional en lo identitario y fuerte en lo

económico, enarbolado por sectores indígena-populares, y el de un Estado autonómico, enarbolado por sectores cívico/regionales y clases medias.

Dos legitimidades en lucha y una legalidad desbordada

La primera medida que tomó el hasta entonces vicepresidente Carlos Mesa al asumir la Presidencia como sucesor de Sánchez de Lozada fue la de viabilizar la AC insertándola, en contra del espíritu de la norma, en la Ley de Reforma Constitucional de febrero de 2004, como instancia facultada para llevar a cabo una *reforma total de la Constitución*, a través de una ley especial de convocatoria. Posteriormente, celebra un referendo para decidir sobre una nueva política de Estado en materia energética, orientada fundamentalmente a incrementar la participación estatal en los retornos derivados de la explotación y venta del gas, y la posible utilización de dichos recursos como instrumento de negociación internacional para lograr un acceso soberano al océano Pacífico.

Las distintas demandas de inconstitucionalidad interpuestas ante el Tribunal Constitucional en contra de la reforma fueron desestimadas por cuestiones de forma. Sin embargo, cuando el ente debió resolver un recurso contra el Decreto Supremo que convocaba a elecciones generales en 2005, su fallo, de tinte claramente político, denota el viraje de sus miembros ante el proceso constituyente en general, al sustentar la viabilización de dicha elección en *la doctrina de las cuestiones políticas no judiciables*, por la cual, el llamado a elecciones sería “una decisión política emergente de un momento de crisis y estaría destinada a preservar la forma republicana de gobierno y el interés general, respondiendo al pedido de la sociedad” (S.C. 0076/2005 del Tribunal Constitucional).

El camino seguido por el impulso autonomista no varía mucho en términos de legalidad. El presidente Carlos Mesa se vio obligado a canalizar dicha demanda de modo paralelo a la AC. El primer paso fue la convocatoria para la elección, inteligentemente rebautizada como *selección* de prefectos. Incontenible por la fuerza de la movilización que la origina, dicha convocatoria rompe con la legalidad vigente en ese momento, al derivar su legitimidad de una institución extralegal, los cabildos multitudinarios celebrados en Santa Cruz de la Sierra. Roca nos plantea que, durante la época republicana, los cabildos abiertos han sido históricamente importantes para que la región de Santa Cruz adquiera beneficios de interés estratégico.

En el aspecto formal, los cabildos abiertos de la época republicana no tienen un carácter obligatorio o vinculante. Su legalidad es simbólica pese a su evidente legitimidad social y sus decisiones poseen esas mismas características (Roca 2007: XLVII).

Mesa convoca a dicha *selección* mediante un Decreto Supremo (27988 de 28 de enero de 2005) que plantea que los ciudadanos elegidos en cada departamento serían designados prefectos por el Presidente de la República, en clara contradicción con la letra y el espíritu del artículo 109 de la CPE, que establecía el carácter delegado y subordinado del cargo. Este es el inicio de la brecha entre lo legal y lo legítimo respecto del proceso autonómico.

Como no existía un marco electoral adecuado para encauzar ese tipo de elección, el Congreso, presionado por las regiones y por el Presidente, emite la Ley Complementaria al Código Electoral (Ley N° 3015) que autoriza a la Corte Nacional Electoral llevar a cabo el proceso. Distorsionando totalmente el carácter jerárquico de la estructura jurídica, esta Ley parece más un reglamento del Decreto y no existía, más allá de esta regulación electoral, un marco competencial claro que establezca la transición a la autonomía, lo cual denota un vacío jurídico en el cual legítimos prefectos no serían dotados de nuevas atribuciones y competencias legalmente reconocidas, acordes a la naturaleza de la reforma.

Por último, dada la presión de las dos agendas y la imposibilidad para acelerar la transición, el presidente Mesa es obligado a renunciar por la fuerza de las movilizaciones y el Gobierno de Rodríguez Veltzé da curso a una ley interpretativa (Ley N° 3090) del artículo 109 de la CPE. Este arreglo se encargó de *legalizar* el impulso autonomista que ya se había constituido en verdadera voluntad política que refrendan, también a través de cabildos, los departamentos de Pando, Beni y Tarija. En síntesis, las legitimidades contrapuestas que afloran ante la crisis estatal rebasan los canales de la institucionalidad jurídica vigente hasta ese momento, abriendo una brecha entre la legalidad y la legitimidad que hasta ahora plantea serios problemas en lo que respecta a la canalización del conflicto sociopolítico.

La AC se convocó en un escenario de cambio completo del sistema político y a su vez reforzó la territorialización de la legitimación, al haber sido elegidos los 210 asambleístas en 70 circunscripciones territoriales —dos por mayoría y uno por minoría—. El MAS ganó la mayoría de los representantes

a la AC pero no logró los dos tercios, ya que PODEMOS y la oposición regional seguían contando con una importante representación. Simultáneamente se celebró un referendo para consultar a la población de los departamentos si estaba de acuerdo en acceder a un régimen de autonomía política subnacional.

Cuadro 10
Resultados del referendo por autonomías (2006)

Departamento	votos por el Sí	votos por el No
Chuquisaca	37,76 %	62,23 %
La Paz	26,55 %	73,44 %
Cochabamba	36,96 %	63,04 %
Oruro	24,51 %	75,48 %
Potosí	26,88 %	73,12 %
Tarija	60,79 %	39,21 %
Santa Cruz	71,11 %	28,88 %
Beni	73,83 %	26,16 %
Pando	57,68 %	42,31 %
Total Bolivia	42,41 %	57,59 %

Fuente: elaboración propia a partir de TSE.

En el cuadro 10 queda reflejada la doble segmentación que enfrentó el país en su crisis estatal. En el ámbito nacional, el país quedó dividido entre quienes optaban por la autonomía como forma de reorganización del Estado y quienes la rechazaban. Los departamentos de la Media Luna optaron claramente por la autonomía, notoriamente Santa Cruz y el Beni. En el occidente, el Altiplano se mostró abiertamente opuesto a la autonomía y, en menor medida, los vallunos departamentos de Cochabamba y Chuquisaca. Sin embargo, la votación también muestra que dentro de los departamentos quedaron encapsulados importantes sectores que apoyaban una opción diferente a la que aceptaba la mayoría de sus habitantes. Esto confirma que dentro de la batalla plebiscitaria por la autonomía quedaron encapsulados en el nivel intradepartamental los clivajes de clase e interétnicos. Es decir que los bloques indígena-popular y cívico/regional quedaron enfrentados dentro de los departamentos y en las relaciones interdepartamentales. La tendencia se acentuó cuando el Gobierno central pretendió desconocer los resultados departamentales del referendo, alegando que la opción autonomista había

sido derrotada en el nivel nacional y por ende no era vinculante, mostrándose abiertamente opuesto a las demandas de la Media Luna.

Una vez instalada la AC, tanto la mayoría oficialista como la minoría opositora mostraron actitudes bastante reacias al consenso. En primera instancia se debatió durante varios meses sobre el carácter plenipotenciario o no del foro. En segundo lugar, el oficialismo intentó cambiar mediante sus reglamentos internos la norma legal de convocatoria a la asamblea, que establecía que los artículos de la nueva constitución deberían ser aprobados por mayoría calificada de dos tercios de votos. En este contexto, los prefectos opositores de la Media Luna y los comités cívicos regionales que componen su base social deciden conformar el CONALDE⁹, que a través de movilizaciones sociales en sus departamentos, presionaban por el respeto del principio de los dos tercios.

Este estancamiento persuadió al Parlamento de la necesidad de ampliar por otros seis meses el plazo de las deliberaciones, para poder a tratar el fondo de los artículos que se discutían. Sin embargo, el conflicto por las normas procedimentales parecía insalvable. En ese contexto, en septiembre de 2007 se trata de tender los puentes necesarios con la conformación de un

Consejo Político, una comisión de alto nivel independiente a la asamblea, presidido por el vicepresidente Álvaro García Linera y conformado por asambleístas pertenecientes a las dieciséis fuerzas políticas representadas en dicho organismo (International Crisis Group-ICG 2008: 2).

Tras fracasar este intento, y al acercarse la fecha límite para la aprobación de un nuevo texto constitucional, la mayoría del MAS dentro de la Asamblea aprovechó esa situación para cambiar otros artículos del reglamento interno, reduciendo “los tiempos de la deliberación requeridos para aprobar los artículos” de la nueva Constitución (ICG 2008: 3).

Paralelamente, cuando estaba por cumplirse el plazo establecido, movimientos cívicos de la ciudad sede de la AC (Sucre) empezaron a movilizarse reivindicando que dentro de los artículos por debatir se inserte el debate sobre la devolución a dicha ciudad —capital constitucional de la República— su la calidad de Sede de Gobierno que le había arrebatado La Paz, al

9 Consejo Nacional Democrático.

trasladarse ahí el Poder Legislativo y el Ejecutivo tras la Guerra Civil¹⁰ que tuvo lugar en 1899. Este clamor fue apoyado por la bancada regional constituyente de los departamentos que conformaban el CONALDE y por éste mismo en manifestaciones públicas, poniendo a la asamblea en una situación de inmovilidad total. Después de serias protestas que impidieron sesionar a la Asamblea, la directiva de la misma decidió trasladar el cónclave a un recinto militar dentro de la ciudad, pero al quedar incluso este asediado por la movilización popular, las fuerzas del orden enfrentaron a los manifestantes dejando un saldo de tres muertos. En el marco de estos acontecimientos,

el Congreso también aprobó un ley que permitía a la junta directiva de la AC convocar las sesiones de la asamblea en cualquier lugar de Bolivia. Sin embargo, sólo los congresistas del MAS estuvieron presentes en la votación, porque los miembros de movimientos sociales y los sindicalistas impidieron el ingreso de la oposición al edificio (ICG 2008: 4).

El 28 de noviembre, la directiva de la AC decidió trasladar las sesiones a Oruro, donde sólo los miembros del MAS, asambleístas de fuerzas menores afines y unos cuantos opositores representando al partido Unidad Nacional aprobaron un nuevo texto constitucional en cuestión de horas, sin siquiera haber deliberado en sesión plenaria sobre un solo artículo de la nueva Constitución. Esta situación vuelve a distanciar a las legitimidades contrapuestas, especialmente en lo referido a la demanda de autonomías departamentales que los asambleístas de la Media Luna y el CONALDE consideraban totalmente burlada y disminuida en el Proyecto de Constitución aprobado en Oruro (PCO).

La respuesta no se hizo esperar, las denominadas asambleas o comités preautonómicos que se conformaron en Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija¹¹ aprobaron proyectos de estatutos autonómicos (EA) que serían sometidos a referendo en el curso del año 2008. Aun cuando la Corte Nacional Electoral los tachó de ilegales, las cortes departamentales accedieron a administrar logísticamente la consulta, entrando el órgano electoral en una crisis jerárquica inédita en su historia. A pesar de un absentismo superior a los promedios históricos nacionales, y que al menos en parte se explica por la campaña

10 También conocida como Guerra Federal.

11 Conformadas por la mayoría de las bancadas parlamentarias de esos departamentos en el Congreso, representantes de municipios, consejeros departamentales y líderes cívicos.

que el Gobierno hizo por la opción de no votar¹², los estatutos fueron aprobados con claras mayorías.

Cuadro 11
Votación obtenida en los referendo por estatutos departamentales (2008)

Departamento	% de votos emitidos positivos	% de votos emitidos negativos	Abstención (campana oficialista)
Beni	80,2%	19,8%	34,5%
Pando	81,8%	18,2%	50%
Santa Cruz	85,6%	14,4%	39%
Tarija	78,78%	21,22%	38,24%

Fuente: International Crisis Group (ICG) 2008.

Este probablemente sea el momento más alto de legitimidad del impulso autonomista representado por el movimiento cívico/regional, aunque su base material —los ingresos superavitarios que estas regiones, especialmente los gasíferos departamentos de Santa Cruz y Tarija, habían estado recibiendo por concepto de regalías y el impuesto directo a los hidrocarburos, a partir de 2005— estaba siendo debilitada desde octubre de 2007, momento en el que mediante el Decreto Supremo N° 3791, El Gobierno central recorta gran parte de estos recursos para destinarlos al pago de la Renta Dignidad¹³ (ICG 2008).

En ese escenario, la oposición parlamentaria se siente desplazada del escenario nacional y decide, según sus líderes, para aplazar un posible nuevo intento oficialista de convocatoria a referendo constitucional, viabilizar una propuesta que meses antes había bloqueado en el senado con su mayoría —representada por el partido PODEMOS—: la convocatoria de un referendo revocatorio para decidir sobre la continuidad en sus cargos del Presidente, Vicepresidente y prefectos. Probablemente haya existido algo de ambos en el cálculo de la oposición, pero descolocó a la oposición territorial y fragmentó al bloque opositor. Es en ese momento cuando la dirigencia cívica empieza a confundir su estrategia y a internarse en un terreno al que no estaba acostumbrada, el de la movilización para la confrontación. En todo caso, este quiebre entre oposición parlamentaria y territorial sepultó cualquier proyecto político nacional alternativo proveniente de la oposición.

12 39% en Santa Cruz, 34,5% en Beni y 46, 50% en Pando y 38,24% en Tarija.

13 Beneficio social destinado a los adultos mayores de 60 años de edad.

Un mes antes de celebrarse dicho referendo, la violencia generalizada se fue intensificando y se caracterizó, en una primera instancia, por la imposibilidad material de los miembros del Gobierno central de pisar suelo de los departamentos opositores, ya que cada que un avión gubernamental se dirigía a alguna de sus poblaciones, sus aeropuertos eran tomados por la población del lugar. En síntesis, la ya frágil presencia territorial del Estado en las tierras bajas se había convertido en una imposibilidad práctica, por parte del nivel nacional, de gobernar a los departamentos en cuestión. Finalmente, llega el referendo del 10 de agosto de 2008 y, como era de esperarse y queda reflejado en las cifras de los siguientes cuadros, tanto los prefectos como el Presidente y Vicepresidente salieron fortalecidos:

Cuadro 12
Resultados del referendo revocatorio para Presidente
y Vicepresidente (2008)

Departamento	Votos positivos	Votos negativos
La Paz	83,3 %	16,7 %
Oruro	83 %	17 %
Potosí	84,9 %	15,1 %
Pando	52,5 %	47,5 %
Cochabamba	70,9 %	29,1 %
Beni	43,7 %	56,3 %
Tarija	49,8 %	50,2 %
Santa Cruz	40,8 %	59,3 %
Chuquisaca	53,9 %	46,1 %

Fuente: TSE.

Cuadro 13
Resultados del referendo revocatorio para prefectos (2008)

Departamento	Sí	No
La Paz	35,5 %	64,5 %
Oruro	50,9 %	49,2 %
Potosí	79 %	20,9 %
Pando	56,2 %	43,8 %
Cochabamba	70,9 %	29,1 %
Beni	64,3 %	35,8 %
Tarija	58 %	41,5 %
Santa Cruz	66,4 %	33,6 %
Chuquisaca	—	—

Fuente: TSE.

Sin embargo, haciendo un análisis más profundo e histórico, queda claro que sí hubo un desequilibrio de fuerzas en el nivel nacional. El presidente Evo Morales obtuvo el 67,4% de la votación nacional, es decir más de dos tercios de los sufragios:

Ganó en 95 de las 112 provincias del país, obtuvo 2,1 millones de votos, 600 mil más que los 1,5 millones que significaron su inédita victoria en las elecciones nacionales de 2005... su voto fue tan grande, que es mayor al que recibieron los cuatro últimos presidentes electos (Böhrt *et al.* 2009: 144-145).

En todo caso, quedaron demarcadas las esferas de la legitimidad de los actores en cuestión, siendo el MAS la fuerza con mayor legitimidad nacional, y los prefectos opositores las referencias de legitimidad territorial dentro de sus departamentos respectivos.

El referendo cambió la correlación de fuerzas en la pugna territorial de las legitimidades, y la oposición, acorralada ante la inminencia de un referendo constitucional, optó por asumir una posición defensiva que se mueve de las urnas a las calles. Desde inicios de septiembre de 2008, el CONALDE decide iniciar bloques de caminos y la toma física de las instituciones del Estado central en Pando, Beni, Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca. A la toma de instituciones y bloqueos se adhieren funcionarios de las prefecturas opositoras, especialmente en el departamento de Pando. Por su parte, sectores sociales afines al Gobierno, aglutinados en una instancia denominada CONALCAM¹⁴, se movilizaron para enfrentarse con los sectores autonomistas.

Los graves enfrentamientos y la masacre de Pando reflejaron el fracaso de la AC para cerrar la brecha entre las legitimidades en conflicto. Con la mediación de la comunidad internacional, sin embargo, se logró conciliar las posturas extremas que se reflejaron en el proyecto de Estado Plurinacional y el del Estado autonómico contenidas en el PCO y los EA. El Congreso aprobó, en 2008, un proyecto de Constitución que define a Bolivia como un Estado plurinacional con autonomías, en las cuales el Gobierno nacional, el departamental, las autonomías municipales y las autonomías indígenas son reconocidas constitucionalmente en igualdad de jerarquía y con una serie de competencias asignadas en la norma suprema, así como en una Ley Marco

14 Consejo Nacional para el Cambio.

de Autonomías y Descentralización. Los EA fueron parcialmente reconocidos para efectos electorales posteriores, pero se estableció la necesidad de que sean sometidos al control de constitucionalidad para integrarse a la nueva legalidad vigente.

Se consultó a la población si aceptaba la aprobación de los acuerdos congresales entre los prefectos, los representantes municipales y el Gobierno nacional. Es decir que la lucha de las legitimidades quedó, en última instancia, plasmada en tensiones territoriales entre los bloques, tensiones que se intentó solucionar a través de una profunda reforma de la estructura de la distribución territorial del poder, vale decir en una transición estatal. Sin embargo, aun cuando la nueva Constitución fue aprobada en el nivel nacional, fue rechazada por sectores mayoritarios de la Media Luna, especialmente porque sentían que los EA deberían modificarse en un período postconstituyente.

Cuadro 14
Resultados comparados del referendo constituyente (2009) y el referendo por autonomías (2006)

Departamento	Porcentaje de votos por el Sí		Porcentaje de votos por el No	
	Referendo autonómico	Referendo constituyente	Referendo autonómico	Referendo constituyente
Chuquisaca	37,8 %	61,4 %	62,2 %	38,6 %
La Paz	26,6 %	78,1 %	73,4 %	21,9 %
Cochabamba	37 %	64,9 %	63 %	35 %
Oruro	24,5 %	73,7 %	75,5 %	26,3 %
Potosí	26,9 %	80 %	73,1 %	19,9 %
Tarija	60,8 %	43,3 %	39,2 %	56,7 %
Santa Cruz	71,1 %	34,8 %	28,9 %	65,3 %
Beni	73,8 %	32,7 %	26,2 %	67,3 %
Pando	57,7 %	41 %	42,3 %	59 %
Totales Bolivia	42,4 %	61,4 %	57,6 %	38,6 %

Fuente: elaboración propia a partir de TSE.

Al analizar el cuadro 14, nos encontramos en los resultados del referendo constituyente ante una suerte de espejo invertido de los resultados del referendo por autonomías. A nivel agregado, vemos que una parte importante de la población no estuvo de acuerdo con los acuerdos congresales, ni siquiera a plantear estos un reconocimiento de la agenda autonomista. Sin

embargo, dentro de los departamentos se muestran también las tensiones de los bloques que entraron en conflicto en la crisis estatal boliviana. El cambio político iniciado en 1995 y su avance hacia la territorialización de la legitimación o la democratización hacia el territorio, ante la incapacidad de los partidos que constituyeron el sistema político desde 1985, reconfiguró la estructura de legitimidad de los actores, del régimen y por último, del Estado como tal, dados los fuertes impactos en las históricas fracturas del país, del cambio demográfico, geoeconómico y de la globalización en la sociedad boliviana en los últimos 40 años.

No obstante, se intentó llenar el vacío de legitimidad del Estado con eso, con impulsos de legitimación. Como el vacío se origina en la territorialización de la legitimidad democrática y la imposibilidad de los partidos políticos de adecuarse a ella, la lucha de las legitimidades también adquiere tintes territoriales, en conflictos inter e intradepartamentales. La combinación de la política en las calles y la utilización de mecanismos plebiscitarios para medir los niveles de legitimidad de las partes, sin embargo, no ha cerrado la brecha entre lo legal y lo legítimo. La falta de adecuación de los EA a la nueva Constitución, junto con las contradicciones internas de la misma, reflejan el hecho de que ésta sigue siendo un equilibrio inestable de legitimidades mayoritarias y minoritarias, pero todavía no ha sido contenida en una legalidad cimentada en los principios del Estado de derecho. Si bien el MAS ha aventajado a sus opositores en el proceso político, los datos anteriores muestran que las tensiones territoriales del Estado y sus causas estructurales están lejos de ser superadas.

La paradoja de la AC es que se inicia en una ruptura de la legalidad y nuevos impulsos de legitimación del Estado; sin embargo, tiende o debería tender hacia una nueva legalidad. Nada garantiza, por su parte, que quienes vieron por conveniente avanzar sobre la legalidad anterior estén dispuestos a limitar su accionar legítimo en un armazón legal, universal, impersonal y de largo plazo. De no existir un acuerdo sobre la necesidad de encauzar estos impulsos legítimos dentro de una auténtica legalidad, la inestabilidad podría emerger nuevamente.

Las autonomías departamentales y la brecha entre legalidad y legitimidad

La consolidación de nuevos espacios de legitimación

Una vez asumido por los principales actores sociopolíticos en conflicto, el acuerdo constitucional refrendado por una mayoría nacional, aunque rechazado en la Media Luna, el Gobierno tuvo que cambiar su actitud hostil a las autonomías y promovió, en los departamentos que le habían dicho no en 2006, un cambio total de actitud.

Cuadro 15
Resultados del referendo por autonomías (2009)

Departamento	Porcentaje de votos por el Sí	Porcentaje de votos por el No
Chuquisaca	85 %	15 %
La Paz	78 %	22 %
Cochabamba	80 %	20 %
Oruro	76 %	24 %
Potosí	82 %	24 %

Fuente: TSE.

De modo simultáneo, el mismo día del referendo se celebraron nuevas elecciones generales. El MAS consiguió otra victoria de magnitud inédita en la historia nacional, al obtener el 64,22% de los votos, muy por encima de la oposición, esta vez encarnada en un aglutinación de agrupaciones ciudadanas encabezadas por el ex jefe de NFR, Manfred Reyes Villa (PPB-CN). En términos de sistema político, el MAS demuestra un importante avance a escala nacional y la oposición revela una enorme volatilidad que se manifiesta en la desaparición de PODEMOS y la fragmentación inestable de la cual surgiría la nueva oposición.

Una vez uniformizado el impulso autonomista en cuanto a su legitimidad nacional, se avanzó hacia la conformación de nuevos gobiernos departamentales, esta vez compuestos no solo por los gobernadores electos sino por las asambleas legislativas departamentales. Sin embargo, uno de los escollos por superar fue el hecho de que los departamentos de la Media Luna se rehusaron a adecuar sus EA y la parte que establece los mecanismos electorales y las formas de elección de las autoridades departamentales. La nueva

Asamblea Legislativa Plurinacional elaboró una norma electoral transitoria que delimita un régimen electoral dual en lo que hace a las elecciones del nivel intermedio.

Se procedió entonces a reconocer los mecanismos diseñados en cada EA de modo paralelo a un régimen electoral para el resto del país, el cual combinaba la elección de asambleístas por población, por territorio en circunscripción provincial, y un número variable de circunscripciones especiales para las minorías indígenas en cada departamento.

Cuadro 16
Composición y forma de elección de Asambleas departamentales
departamentos que votaron por el Sí a la autonomía en 2006

Departamento	Escaños por territorio	Escaños por circunscripción/población	Escaños indígenas	Total asambleístas
Tarija	12	15	3	30
Santa Cruz	15	8	5	28
Beni	24		4	28
Pando	14		1	16

Fuente: TSE.

Aparte del caso pandino, en el que las circunscripciones base de la elección son los municipios, y al cual se insertó la elección de un representante indígena a contramano de su EA, los demás departamentos mantienen una territorialización de la representación sobre la base de las provincias. Todos excepto Tarija privilegian el territorio por sobre la población y las mayorías simples por encima de la proporcionalidad. Santa Cruz incluso vincula la proporcionalidad a la circunscripción provincial al plantear que los asambleístas por población serían asignados a las provincias y no están vinculados a la circunscripción del departamento. Por último, las únicas minorías protegidas de este principio son las minorías indígenas que cuentan con circunscripciones especiales.

Llama la atención, en todo caso, el privilegio de lo territorial por sobre lo poblacional en una región con un crecimiento urbano tan elevado. Probablemente el hecho de que no toda esa migración va a las ciudades, sino que existen muchos asentamientos rurales, o la necesidad, en el momento de irradiación del discurso autonomista, de saltar de las ciudades capitales a las provincias, haya determinado el que se sobredimensione el peso de lo rural

en la propuesta de los EA. Sea cual fuere el motivo, parece atender al hecho de la marcada brecha entre lo rural y lo urbano que se manifiesta con el cambio demográfico que experimenta el país. Del mismo modo, la presencia de un reconocimiento de las minorías indígenas habla de la importancia del clivaje interétnico y la necesidad que tuvieron las élites orientales de reconocerlo y brindar derechos diferenciados a los pueblos indígenas. Por supuesto que estas concesiones se hicieron en momentos de alta popularidad del discurso autonomista en la Media Luna, presuponiendo que con ellas sellarían la hegemonía de una segura mayoría.

El diseño del sistema electoral en los otros departamentos no se apartó significativamente del esquema planteado por los EA.

Cuadro 17
Composición y forma de elección de asambleas departamentales
departamentos que votaron por el No a la autonomía en 2006

Departamento	Escaños por territorio	Escaños por población	Escaños indígenas	Total asambleístas
Chuquisaca	10	10	2	21
La Paz	20	20	5	45
Cochabamba	16	16	2	34
Oruro	16	16	1	33
Potosí	16	16	-	32

Fuente: TSE.

En una primera instancia, el diseño en occidente parecía mantener mayor equilibrio entre lo territorial, lo poblacional y lo indígena. Sin embargo, en la reglamentación de las elecciones departamentales, el Órgano Electoral cambió la circunscripción a la cual estaba ligada la representación proporcional, que pasó de lo departamental a lo provincial. Es más fácil entender el interés del bloque oficialista en privilegiar lo territorial y lo indígena por sobre lo poblacional, ya que su base electoral más dura se encuentra en el área rural del occidente. En todo caso, ambas formas de llegar a la sobrerrepresentación de lo rural por sobre lo urbano, o lo que Moira Zuazo (2008) ha denominado la ruralización de la política, ameritan estudios más profundos. Para efectos de este trabajo, se trata de un reflejo del impacto del cambio social y del cambio político de los últimos años en los clivajes inter-

territoriales, interétnicos y de clase en el país. Lo paradójico es que se ruraliza la política de un país en proceso de urbanización.

Más allá de la divergencia en los mecanismos de elección, el panorama de la lucha de las legitimidades empezó a variar en los departamentos. Si bien las oposiciones regionales conservaron las mayorías en Santa Cruz, Beni y Tarija con menores márgenes de ventaja que en 2006, perdieron la gobernación de Pando. En los tres departamentos que repitieron victorias opositoras, los bloques cívico/regionales tuvieron que armar nuevas agrupaciones ciudadanas encabezadas por los prefectos que ganaron en 2006 y ahora son gobernadores. Esto muestra que la volatilidad de la oposición también se refleja en el nivel subnacional, lo cual aprovechó el MAS para avanzar en la Media Luna y recuperar todo el occidente del país. Este punto, sin embargo, debe ser matizado por el hecho de que en el ámbito municipal, el MAS retrocedió considerablemente terreno, especialmente en la región occidental de Bolivia, donde perdió las elecciones en los municipios de La Paz, Oruro (contra el MSM) y Potosí (contra AS).

Cuadro 18
Resultados de las elecciones departamentales (gobernadores 2010)

Departamento	Primer lugar	Segundo lugar
La Paz	MAS 50%	MSM 23,2%
Cochabamba	MAS 61,9%	UN-CP 26%
Santa Cruz	VERDES 52,6%	MAS 38,2%
Tarija	CC 48,9%	MAS 41,1%
Pando	MAS 49,7%	CP 48,4%
Chukisaca	MAS 53,6%	C.S.T. 31,5%
Potosí	MAS 63,1%	MAS 12,9%
Beni	Primero el Beni 42,5%	MAS 40,1%
Oruro	MAS 59,6%	MSM 31,9%

Fuente: TSE.

Más allá de los cálculos del oficialismo y de la oposición en el diseño del régimen electoral departamental, se configuraron claramente, a través de la elección de las AD, nuevos espacios políticos en los que se han dado nuevas luchas por la legitimación de actores departamentales que reflejan los clivajes vinculados particularmente a la vida de cada departamento, determinando dinámicas de alianzas y conflictos que a veces varían y a veces reflejan lo que se da a nivel nacional.

Tensiones no resueltas con la legalidad

La Constitución Política del Estado (CPE) define la autonomía como

la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la *administración de los recursos económicos*, y el ejercicio de las facultades *legislativa, reglamentaria*, fiscalizadora y ejecutiva, por los órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción, competencias y atribuciones (Art. 272)¹⁵.

A partir de esta nueva realidad territorial, se estructura el sistema jurídico-normativo de la siguiente forma: 1º la CPE; 2º tratados internacionales; 3º leyes nacionales, estatutos autonómicos, cartas orgánicas y el resto de la legislación departamental, municipal e indígena; 4º los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes¹⁶.

Por otro lado, tenemos una fórmula de asignación competencial que delimita los criterios que guían los procedimientos por los cuales los niveles territoriales autónomos adquieren o delegan competencias. La CPE establece la existencia de cuatro tipos de competencias: i) privativas: que corresponden al Estado central, ii) exclusivas: en las cuales las potestades ejecutiva, reglamentaria y legislativa corresponden a un nivel territorial, pudiendo ser las dos primeras transferidas, iii) concurrentes: en las cuales la legislación corresponde al nivel central y la ejecución y reglamentación se ejercen de modo simultáneo en ambos niveles y iv) compartidas: en virtud de las cuales la legislación básica emana del nivel central, quedando la legislación de

15 El subrayado es nuestro.

16 Véase el Art. 410 de la NCPE y Carlos Romero “Bases para la ley marco de autonomías”, en: *Autonomías. Se hace camino al andar*, FBDM, FES-ILDIS y PNUD, La Paz: 2009.

desarrollo y las facultades de ejecución y reglamentación en manos del nivel subnacional¹⁷.

Aun cuando la LMAD define los criterios técnicos de asignación de competencias y detalla en qué consisten, no existe en ésta, en la norma suprema ni en otras normas una estructuración jerárquica que relacione de modo claro las competencias a un sistema jerárquico de leyes y reglamentos. Este es uno de los problemas con los que va a transitar la legalidad en la nueva estructura territorial del Estado. Por el momento, sin embargo, el principal problema está en la inconstitucionalidad de la que adolecen los EA. Como se elaboraron antes de la nueva Constitución, y aunque sus regímenes electorales fueron incluidos ya en la legislación nacional transitoria, reconociendo tácitamente la legalidad de partes de los EA, existen otras que se contradicen abiertamente con la CPE, especialmente en lo referido a competencias sobre el manejo de recursos naturales. De cualquier modo, los EA deberían ser modificados por las asambleas departamentales (AD) de la Media Luna para adaptarlos al texto constitucional.

Otro aspecto que denota que la legitimidad sigue prevaleciendo sobre la legalidad es la instrumentalización del Poder Judicial que ha hecho el Ejecutivo para reorientar el conflicto con la oposición territorial por la vía judicial, o lo que se ha denominado la *judicialización de la política*. De acuerdo con la CPE (art. 116), toda sanción penal debe fundarse en una norma sancionada antes que el hecho tipificado haya ocurrido. Sin embargo, de modo sumamente contradictorio, el artículo 123 de la norma plantea que las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto cuando tienen efectos favorables para personas acusadas o condenadas por causas penales o en materia laboral cuando benefician al trabajador. El artículo incluye, además, un aditamento que reconoce la retroactividad de la ley penal también se aplica a los casos de corrupción, para procesar y castigar crímenes cometidos por servidores públicos contra los intereses del Estado y en todos aquellos casos autorizados por la CPE. Siguiendo este principio, la LMAD, en su artículo 144, establece que una de las causales por las que una autoridad electa en el nivel subnacional puede ser suspendida temporalmente, es la existencia de una acusación formal contra él o ella.

17 Véase el art. 297 de la CPE.

Usando una combinación de estos artículos que consideramos se estreñan directamente contra el principio de legalidad, el Gobierno habría iniciado procesos judiciales contra los tres gobernadores opositores y todos los alcaldes de capitales departamentales que sean de oposición. En el extremo de esta dinámica de judicialización de la política tenemos el caso del ahora ex gobernador de Tarija, Mario Cossío, quien huyó a Paraguay, donde se le habría concedido asilo político oficialmente.

De modo similar, el presidente de la AD de Santa Cruz fue apresado por haberse negado a tomar el juramento a una representante indígena que debería haber ocupado uno de los curules de circunscripción especial. Tal parece que la controversia se dio en torno a si existía o no la etnia yuracaré-moxeño a la cual esta persona decía representar. Para el oficialismo departamental no existe dicha etnia, sería una combinación antojadiza inducida por el MAS, ya que en realidad estaríamos hablando de dos etnias: yuracarés y moxeños. En todo caso, se apresó a la autoridad por racismo y otros delitos, dada su negativa de tomar juramento a la representante. Parece que toda la directiva del ente deliberativo afronta juicios de distinta índole, situación que habría paralizado su funcionamiento por más de tres meses.

En síntesis, la batalla de las legitimidades no ha parado después de la aprobación de la CPE. En todo caso, la instauración de un nuevo nivel territorial del Estado, dotado de instituciones democráticas, ha dado lugar al surgimiento de una nueva política regional en la que se proyectan los clivajes inter e intraterritoriales. La legitimidad sigue prevaleciendo sobre la legalidad y esa situación de inestabilidad genera obstáculos para el avance hacia un auténtico proceso de democratización, especialmente en situaciones en que ambas legitimidades se anulan mutuamente.

Conclusiones

A partir de 1985 Bolivia emprende importantes reformas, caracterizadas por el repliegue del Estado de la esfera económica y la instauración de un sistema democrático liberal-representativo cimentado en un sistema estable de partidos políticos. Estas reformas parecían articularse en un caso exitoso de democratización; sin embargo, a partir del año 2000, el sistema político y el propio Estado entran en crisis. Muchas de las explicaciones de la crisis se

refieren a la existencia de históricos clivajes étnicos, de clase, e interregionales en el país. Sin embargo, consideramos que estas explicaciones son insuficientes porque intentan explicar lo que cambió a partir de lo que no ha cambiado en el país.

El presente estudio se ha enfocado, a partir de una revisión a la hipótesis de Samuel Huntington sobre la relación entre cambio social e institucionalidad política, justamente en la relación entre el cambio social experimentado por el país en las últimas décadas y la tensión, dentro del cambio político, entre democratización y construcción estatal, como escenario de la emergencia de las autonomías departamentales. La tensión dentro del cambio político es a su vez analizada a la luz de lo que hemos denominado la brecha entre legalidad y legitimidad.

Teóricamente, la descentralización es un instrumento de construcción estatal y también de democratización. Sin embargo, en términos prácticos, un país será más o menos descentralizado o democrático, dependiendo de la manera en que las instituciones políticas respondan a los clivajes históricos de esa sociedad y su cambio en el tiempo. Las variaciones estarán vinculadas a la relación entre la estructura de legitimidad y la legalidad en ambos niveles.

La legitimidad estatal se construye, en interacción con el cambio social, según el modo en que el Estado ha podido afrontar los clivajes que históricamente han dividido a una sociedad, acomodándolos en una distribución territorial del poder y la emisión de discursos que generen sentimientos de pertenencia a la comunidad política nacional. La legitimidad en la democratización tiene que ver con la manera en que los actores y las instituciones políticas generan en la población la creencia activa de que son las mejores para adoptar las decisiones colectivas. Una alta legitimidad democrática en lo local puede convivir con una baja legitimidad del Estado.

Dentro de un sistema democrático se puede esperar una mayor estabilidad política como producto del proceso de descentralización si los partidos y el sistema de partidos generan equilibrios entre las legitimidades locales y la nacional. Si la presencia del Estado de derecho ha sido históricamente débil en un país, la transferencia de legitimidad hacia niveles locales puede llevar a la inestabilidad política manifestada en una lucha de legitimidades que sobrepasan la legalidad. Esta situación se intensificará ante la presencia de procesos de cambio social que desestabilice los equilibrios de poder entre

viejas y nuevas élites, ante una insuficiente adaptación de los partidos políticos al cambio.

El carácter histórico de la fragmentación y las desigualdades sociales, étnicas y regionales en Bolivia han dado forma al *Estado con huecos*, cuya presencia ha sido heterogénea y discontinua en términos de presencia legal y legítima en su territorio. Los impactos del mercado internacional en una economía volátil y dependiente de los RR NN han determinado que los clivajes interregionales varíen históricamente, desplazándose de una estructura norte-sur a otra oriente-occidente. Este clivaje, además, siempre ha estado atravesado por el clivaje interétnico y el de clase, en combinaciones complejas que han respondido a los ritmos de cambio social y político.

A partir de la década de 1970 se empiezan a marcar y acelerar los ritmos de cambio social en el país. En términos demográficos, se detecta una acelerada migración campo-ciudad y otra ola migratoria del occidente al oriente de Bolivia. En segundo lugar, si bien Bolivia ha registrado avances importantes en su desarrollo social, estos no han convergido necesariamente con su volátil desarrollo económico. En tercer lugar, la distribución territorial del desarrollo humano también ha variado. Del aislamiento y el empobrecimiento de la región suroriental de principios del siglo XX pasamos, en las últimas décadas de dicho siglo a un cambio geoeconómico que se inicia con la marcha al oriente y que ha consolidado una brecha de desarrollo entre éste y el occidente. Por último, la globalización ha impactado de manera diferenciada a las regiones. El eje suroriental parece estar integrándose al mercado global, vía MERCOSUR, a través de la venta del gas al Brasil y a la Argentina, y el desarrollo de la agroindustria; por su parte, el occidente se aleja de la tendencia y su integración a la globalización sería menos uniforme, siendo el área rural altiplánica la que concentra los mayores niveles de pobreza.

En lo referente al ámbito político, el cambio en la democratización se hace tangible el año 2000, al registrarse una crisis de legitimidad de ejercicio de las coaliciones partidarias que constituyeron el sistema político desde 1985. Posteriormente, dicha crisis se transformó en una crisis de legitimidad de las instituciones representativas y los principios que las inspiraban. Las coaliciones de gobierno empezaron a ser cuestionadas por ser reductos de clientelismo y corrupción y se incrementa la conflictividad sociopolítica. La

crisis de los partidos se hace latente en 2002 y evidente en 2005, cuando hay un cambio casi total en el sistema instalado 20 años antes.

En el plano de la democracia local, sin embargo, el cambio radical empieza con la LPP de 1994. Dicha ley crea un segundo piso de legitimidad política dividido en 311 espacios susceptibles de legitimación propia. Los recursos y competencias asignadas a estos gobiernos generaron nuevas fuentes de legitimación de ejercicio, que competieron con el nivel central por la prestación de bienes públicos. Es a este nuevo y complejo universo político que los partidos políticos tuvieron que adecuar sus estructuras centralizadas y jerárquicas. La LPP ha generado un impulso de legitimidad en el nivel local que superó claramente los bajos niveles de confianza en los partidos políticos. Emergieron partidos locales que impulsados por la introducción de las diputaciones uninominales, se catapultaron rápidamente al nivel nacional, reconfigurando el sistema político desde lo local.

En términos de construcción estatal, el proceso de descentralización generó nuevos espacios de legitimación para actores que habían estado excluidos de la política y del Estado históricamente. El declive de la legitimidad de los partidos políticos nacionales hizo evidente, para estos liderazgos, la (re)emergencia de los clivajes históricos. Lo que se descentralizó fue en gran medida la legitimidad democrática, sin haber cambiado la estructura altamente intermitente del Estado de derecho en el territorio. Desde lo local es que se manifiesta la baja legitimidad fundacional del Estado boliviano, su carácter *monoétnico*, así como su carácter *centralista*. Es decir, el Estado entra en una crisis de legitimidad de la idea de nación mestiza y de la centralización en la planificación del desarrollo. De esta crisis de legitimidad surgen dos proyectos de re-legitimación fundacional: el de un Estado plurinacional en lo identitario y fuerte en lo económico, enarbolada por sectores indígenas populares; y el de un Estado autonómico enarbolada por sectores cívico/regionales y clases medias.

Las legitimidades en conflicto quebraron la legalidad y se instaura un escenario de lucha inestable entre ellas, que no pudo ni puede ser canalizada institucionalmente. Entre la movilización y su afirmación plebiscitaria se fueron alineando dos impulsos legítimos en curso de colisión. Después de los hechos de violencia en Pando y la aprobación de la Constitución, queda momentáneamente equilibrada esta lucha entre una legitimidad nacional

hegemónica que intenta penetrar legitimidades regionales a la defensiva. Sin embargo, la brecha entre legalidad y legitimidad no se ha superado y tampoco las causas estructurales que llevaron a la crisis estatal.

Para penetrar en los espacios regionales, el Gobierno central tuvo que aceptar las autonomías, pero aún subsisten diferencias fundamentales respecto de las propuestas mayoritarias en la Media Luna y en el resto del país. Sin embargo, en la conformación de las AD se vislumbra un rasgo común: el privilegio de la territorialidad por encima de la representación poblacional, situación paradójica en pleno proceso de urbanización. De cualquier forma, se han creado nuevos espacios políticos donde se refleja la lucha de las legitimidades en el nivel nacional, pero los clivajes históricos adquieren más o menos peso en cada espacio.

El presente estudio evidencia que el surgimiento de las autonomías departamentales ha desnudado las falencias de legitimidad del Estado y del anterior sistema político. Del análisis realizado se infiere que la falta de democratización interna y de adaptabilidad institucional dentro de los partidos precipitó su caída; de otro lado, queda como agenda pendiente estudiar qué sucedió dentro de los mismos durante el período en cuestión y por qué no pudieron adaptar su estructura interna a las reformas que ellos mismos promovían.

La combinación entre continuidades y cambios sociales, en relación a las tensiones del cambio político dio lugar a la emergencia de nuevos espacios de democratización en el nivel intermedio en la nueva era autonómica. Por último, este estudio nos ha dado luces sobre la importancia de la legitimidad política para la democratización y la construcción estatal; sin embargo, también nos muestra que sin un contrapeso de legalidad, la legitimidad es una condición necesaria, pero no suficiente para construir un Estado de derecho democrático.

Bibliografía

- Albó, Xavier 2009. “Muchas naciones en una”, en Gonzalo Rojas (ed.), *¿Nación o naciones boliviana(s)? Institucionalidad para nosotros mismos*. La Paz: CIDES-UMSA.
- 2008. “The ‘Long Memory’ of Ethnicity in Bolivia and some Temporary Oscillations”, en Crabtree y Whitehead (eds.), *Unresolved Tensions. Bolivia Past and Present*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Arze Vargas, Carlos 2008. “The Perverse effects of Globalization in Bolivia”, en Crabtree y Whitehead (eds.), *Unresolved Tensions. Bolivia Past and Present*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Ayo, Diego 2010. *Democratizando la democracia. Una mirada a la participación popular en los albores de la Bolivia de las Autonomías*. La Paz: IDEA Internacional y PNUD Bolivia.
- Barragán, Rossana 2008. “Oppressed or Privileged Regions? Some Historical Reflections on the Use of State Resources”, en Crabtree y Whitehead (eds.), *Unresolved Tensions. Bolivia Past and Present*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Böhrt, Carlos, Carlos Romero B. y Raúl Peñaranda 2009. *Del conflicto al diálogo. Memorias del acuerdo constitucional*. La Paz: FES-ILDIS y FBDM.
- Condarco Morales, Ramiro 1983. *Zárate, el temible Willka*. La Paz: Ed. Juventud.
- Crabtree, John y Laurence Whitehead (eds.) 2008. *Unresolved Tensions. Bolivia Past and Present*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Easton, David 1975. “A Re-assessment of the Concept of Political Support”, *British Journal of Political Science*: 435-457.
- Elazar, Daniel J. 1985. “Federalism and Consociational Regimes”, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 15 N° 2: 17-34.
- Faguet, Jean-Paul 2011. “Decentralization and Governance”, London School of Economics and Political Science, Documento de trabajo.

- 2010. “Impacts and Consequences of the New Regime of Autonomies in Bolivia: Elements for a Discussion”, London School of Economics and Political Science y el Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de trabajo.
- Fernández, Gustavo 2009. “Estructura y coyuntura política”, en *Conflictos. Una mirada de futuro*. La Paz: FES-ILDIS.
- Fukuyama, Francis 2004. *State Building. Governance and World Order in the Twenty First Century*. Ithaca: Cornell University Press.
- García Linera, Álvaro 2003. “Autonomías regionales indígenas y Estado Multicultural”, en FES-ILDIS y Plural, *La descentralización que se viene. Propuesta para la (re)constitución del nivel estatal intermedio*.
- 2002. “La formación de la identidad nacional en el movimiento indígena-campesino aymara”, *Fe y pueblo* N° 2.
- Giddens, Anthony 1990. *The Consequences of Modernity*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Gray Molina, George 2008. “State-Society Relations in Bolivia: The Strength of Weakness”, en Crabtree y Whitehead (eds.), *Unresolved Tensions. Bolivia Past and Present*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Held, David 2006. *Models of Democracy*, 3ª edición. Stanford, California: Stanford University Press.
- Huntington, Samuel P. 1972. *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós.
- IBCE 2011. *Comercio exterior. Un mundo de oportunidades*, año 20, N° 193. Santa Cruz de la Sierra: Instituto Boliviano de Comercio Exterior.
- Inglehart, Ronald y Christian Welzel 2005. *Modernization, Cultural Change and Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- International Crisis Group (ICG) 2008. “Bolivia: Rescuing the New Constitution and Democratic Stability”, *Latin America Briefing* N° 18, Bogotá y Bruselas, junio de 2008.
- Irurozqui, Marta 1994. *La armonía de las desigualdades. Élite y conflictos de poder en Bolivia. 1880-1920*. Cusco y Madrid: CSIC-CBC.

- Kaldor, Mary 2006. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- Langer, Erick 1999. “Una visión histórica de Bolivia en el siglo XX”, en F. Campero (ed.), *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*. La Paz: Harvard Club de Bolivia.
- Laserna, Roberto, Evia M. y Skaperdas 2008. *Conflicto social y crecimiento económico en Bolivia (1970-2005)*. Cochabamba y La Paz: CERES, COSUDE e Instituto para la Democracia.
- Lipset, Seymour Martin 1959. “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *The American Political Science Review* vol. 53, N° 1.
- Mansilla, H. C. F. 2007. *El desencanto con el desarrollo actual*. Santa Cruz: editorial El País.
- Norris, Pippa 1999. “Institutional Explanations for Political Support”, en Norris (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford University Press.
- North, Douglass, Joseph Wallis y Barry Waingast 2006. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Oates, Wallace E. 1999. “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII: 1120-1149.
- 1985. “Searching for Leviathan: An Empirical Study”, *The American Economic Review*, vol. 75, N° 4: 748-757.
- O'Donnell, Guillermo 2004. “Why the Rule of Law Matters”, *Journal of Democracy*, vol. 15, N° 4: 32-46.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), Informe Nacional sobre Desarrollo Humano) 2010. *Los cambios detrás del cambio* (Verónica Paz Arauco, coord.) La Paz: PNUD.
- 2007. *El estado del Estado en Bolivia* (George Gray Molina, coord.). La Paz: PNUD.

- 2005. *La economía más allá del gas* (George Gray Molina, coord.), 2ª edición. La Paz: PNUD.
- 2003. *Transformaciones regionales en Bolivia: en un momento de crisis, inflexión y cambio* (Fernando Calderón Gutiérrez, coord.). La Paz: PNUD.
- Rivera Cusicanqui, Silvia 2003. *Oprimidos pero no vencidos: Lucha del campesinado aymara y qhechwa 1900-1980*, 4ª ed. La Paz: ediciones Yachaywasi.
- 1983. “Luchas campesinas contemporáneas en Bolivia: el Movimiento Katarista, 1970-1980”, en René Zavaleta Mercado (comp.), *Bolivia hoy*. México, D. F.: Siglo Veintiuno editores.
- Roca, José Luis 2008. “Regionalism Revisited”, en Crabtree y Whitehead (eds.), *Unresolved Tensions. Bolivia Past and Present*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- 2007. *Fisonomía del regionalismo boliviano. La otra cara de la historia*. Santa Cruz de la Sierra: editorial El País.
- Rodden, Jonathan 2004. “Comparative Federalism and Decentralization”, *Comparative Politics* vol. 36, N° 4: 481-500.
- Seligson, Mitchell y John A. Booth 2009. *The Legitimacy Puzzle in Latin America. Political Support and Democracy in Eight Nations*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Seligson, Mitchell, Daniel Moreno, Eduardo Córdova, Vivian Schwarz, Gonzalo Vargas y Miguel Villarroel 2010. *Cultura política de la democracia en Bolivia. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Cochabamba: Ciudadanía, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública.
- 2005. *Auditoría de la democracia: Informe Bolivia 2004*.
- Siegle, Joseph y Patrick O’Mahony (s. f.). “Assessing the Merits of Decentralization as a Conflict Mitigation Strategy”. USAID, Documento de trabajo.
- Sparrows, Diane 2004. *Globalization and Social Change. People and Places in a Divided World*. Londres y Nueva York: Routledge.

- Toranzo, Carlos 2009. “Repensando el mestizaje en Bolivia”, en Gonzalo Rojas (ed.): *¿Nación o naciones boliviana(s)? Institucionalidad para nosotros mismos*. La Paz: CIDES-UMSA.
- Volden, Craig 2004. “Origin, Operation, and Significance: The Federalism of William H. Riker”, *Publius, The Journal of Federalism*: 89-107.
- Whitehead, Laurence 2004. *Democratization. Theory and Experience*. Oxford: Oxford University Press.
- World Development Indicators, publicados por el Banco Mundial (World Bank) y disponible en internet.
- Zavaleta Reyes, Diego 2008. “Oversimplifying Identities: The Debate About What is *Indígena* and What is *Mestizo*”, en Crabtree y Whitehead (eds.), *Unresolved Tensions. Bolivia Past and Present*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Zuazo, Moira 2009. *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia*. La Paz: FES-ILDIS (2ª edición).
- Zuazo, Moira y Luis Verdesoto 2006. *Instituciones en boca de la gente. Percepciones de la ciudadanía boliviana sobre política y territorio*. La Paz: FES-ILDIS.

Normas jurídicas:

- Constitución Política del Estado, Bolivia: Ley de 2 de febrero de 1967, Ley de 6 de febrero de 2005 y Ley de 20 e febrero de 2004, Ley de 7 de febrero de 2009.
- Decreto Supremo 21060 de 29 de agosto de 1985.
- Decreto Supremo 27988 de 28 de enero de 2005.
- Decreto Supremo 28229 de 6 de julio de 2005.
- Decreto Supremo 28429 de 1º de noviembre de 2005.
- Estatuto del Departamento autónomo del Beni; aprobado en grande, detalle y revisión en diciembre de 2007.
- Estatuto del Departamento autónomo de Pando; aprobado en grande, detalle y revisión en diciembre de 2007.

Estatuto del Departamento autónomo de Santa Cruz; aprobado en grande, detalle y revisión en diciembre de 2007.

Estatuto del Departamento autónomo de Tarija; aprobado en grande, detalle y revisión en marzo de 2007.

Ley de Participación Popular de 20 de abril de 1994.

Ley del Tribunal Constitucional de 1º de abril de 1998.

Ley de necesidad reformas a la CPE 1º de agosto de 2002.

Ley marco del Referéndum de 8 de julio de 2004.

Ley complementaria al Código Electoral, a la Ley de partidos políticos y a la ley de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, para la elección y selección de prefectos(as) de Departamento, de 8 de abril de 2005.

Ley de reforma del artículo 193 de la Constitución Política del Estado de 6 de julio de 2005.

Ley interpretativa del artículo 109 de la Constitución Política del Estado de 6 de julio de 2005.

Ley especial de convocatoria a la Asamblea Constituyente, de 6 de marzo de 2006.

Ley de convocatoria a Referéndum nacional vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales, de 6 de marzo de 2006.

Ley del Régimen Electoral Transitorio, de 14 de abril de 2009.

Proyecto de nueva Constitución Política del Estado; aprobado en grande, detalle y revisión en diciembre de 2007.

Tribunal Constitucional de Bolivia:

- Auto Constitucional 310/2004.
- Auto Constitucional 409/2005.
- Declaración Constitucional 1837-04-CCP de 17 de enero de 2001.
- Sentencia Constitucional 0066/2005.
- Sentencia Constitucional 0076/2005.

Análisis comparativo de la dinámica de tres
Asambleas Departamentales a un año de gestión

Los casos de Chuquisaca, La Paz y Santa Cruz

Gustavo Bonifaz Moreno

Agradezco la indispensable asistencia de investigación que me ha brindado la licenciada Fabiola Aparicio. Agradezco también a los asambleístas departamentales, que nos brindaron su tiempo para responder nuestro cuestionario de entrevistas, en especial a Marlene Salinas, asambleísta de Chuquisaca, Rómulo Cussi, presidente de la Asamblea Departamental de La Paz, y al secretario de la Bancada VERDES de Santa Cruz.

Contenido

La Paz.....	424
<i>¿Liderazgos producto del cambio?.....</i>	424
<i>La LPP, la autonomía y la transformación del Estado</i>	426
<i>La descentralización y la estructura partidaria</i>	430
<i>Un nuevo espacio político y la lucha de las legitimidades</i>	433
Chquisaca	436
<i>¿Liderazgos producto del cambio?.....</i>	436
<i>La LPP, la autonomía y la transformación del Estado</i>	440
<i>La descentralización y la estructura partidaria</i>	446
<i>Un nuevo espacio político y la lucha de las legitimidades</i>	449
Santa Cruz	451
<i>¿Liderazgos producto del cambio?.....</i>	451
<i>La LPP, la autonomía y la transformación del Estado</i>	456
<i>La descentralización y la estructura partidaria</i>	459
<i>Un nuevo espacio político y la lucha de las legitimidades</i>	463
Conclusiones.....	467
Apéndice	470

El objeto del presente estudio es hacer un análisis de la manera en la que ha influido la combinación de cambio social con cambio político en la configuración y dinámica de los nuevos espacios políticos que emergen con la adopción de las autonomías departamentales y su relación con la también nueva estructura de la política nacional¹.

Para llevar adelante este análisis, hemos realizado entrevistas a un número representativo de asambleístas de las Asambleas Departamentales de La Paz, Chuquisaca y Santa Cruz entre julio y agosto de 2011. Elegimos estas asambleas porque conforman un amplio espectro que va desde un departamento que fue decididamente opositor al impulso autonomista y que ha apoyado claramente al bloque indígena popular y al MAS (La Paz) hasta Santa Cruz en el otro extremo, un departamento que ha dado origen al impulso autonomista y donde con más fuerza se ha asentado el mismo, siendo todavía el mayor opositor del Gobierno nacional. Chuquisaca, por último, se mostró dividido entre su área urbana y su área rural, con la primera alineada al impulso autonomista y la segunda al bloque indígena-popular, lo que causó un fuerte tensionamiento interno durante el período de crisis estatal.

Otro elemento a tomar en cuenta es la divergencia entre las asambleas de La Paz y Chuquisaca con la de Santa Cruz en lo que hace a la modalidad con que ingresan al régimen de autonomías. Las dos primeras aprueban su ingreso al régimen de autonomías y elaboran sus estatutos autonómicos (EA) después de la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado en 2009. Por su parte, Santa Cruz decidió adoptar el régimen autonómico en 2006 y aprobó, de modo polémico, su EA en el referendo de 2008. Estas divergencias generan relaciones diferentes en cuanto al nuevo marco constitucional y normativo nacional y a la institucionalidad jurídica dentro de los departamentos.

Al hacer un análisis comparativo de estas situaciones sociopolíticas e institucionales divergentes, tendremos una más amplia base de comparabilidad para poner a prueba las hipótesis desarrolladas en mi capítulo anterior.

1 Se aconseja al lector leer el ensayo “La brecha entre legalidad y legitimidad y la emergencia de las autonomías departamentales”, en la segunda parte del presente volumen, para tener una base contextual más clara de las hipótesis desarrolladas en el presente texto.

La Paz

La Asamblea Legislativa Departamental de La Paz está compuesta por una abrumadora mayoría del MAS. De sus 45 asambleístas, 30 pertenecen al partido oficialista, siete al MSM, dos a Unidad Nacional, uno al MPS y existen cinco representantes de pueblos indígenas por circunscripción especial. Más allá de esta mayoría oficialista, se identifican dinámicas de política interna que hacen al propio departamento, y que también se relacionan con la dinámica estructural de la transformación del Estado y la democratización en el país.

¿Liderazgos producto del cambio?

Una importante mayoría de los representantes manifiesta que su trayectoria política es independiente del sistema de partidos surgido en 1985. Algunos de ellos provienen de sectores gremiales, como el de los transportistas; es el caso del representante de UN, Ángel Villacorta. Otros provienen de las juntas vecinales, como la asambleísta por el MSM, Clementina Amaru. El presidente de la Asamblea Departamental, Rómulo Cussi, es representante de los coccaleros de la provincia Nor Yungas, mientras que la asambleísta de UN, Claudia Bravo, decidió ingresar a la política durante el momento de la conflictividad que se daba alrededor de la AC, como parte de una red de grupos urbanos de La Paz que se opusieron al oficialismo y su defensa de los dos tercios necesarios para aprobar la CPE. Esto muestra que el nuevo espacio político departamental representa un quiebre con respecto al anterior sistema de partidos.

Más allá de este hecho, es importante resaltar que muchos de los entrevistados son a su vez reflejo de la combinación entre las continuidades y el cambio social. Por ejemplo, una representante del MSM se identifica en primer lugar como aymara (entrevista con Clementina Amaru), oriunda del municipio de Tiahuanacu, habría realizado, sin embargo, sus estudios secundarios en La Paz, así como sus estudios superiores en Lingüística, para después incursionar en la dirigencia de las juntas vecinales del municipio de La Paz. En términos ideológicos, ella se identifica como katarista desde muy joven, y llega a ser asambleísta por una alianza que habría formado parte del movimiento katarista con el MSM. Ángel Villacorta ha sido dirigente transportista, lo cual muestra su cercanía con los procesos de urbanización descri-

tos anteriormente. Roberto de la Cruz ha sido un dirigente muy importante dentro de la movilización popular que se empieza a registrar en El Alto a partir del año 2000, lo que explica que el MAS lo invite a ser parte de su plataforma política (entrevista con Roberto de La Cruz). Siendo periodista, es elegido secretario general de la Central Obrera Regional en su ciudad. Esto nos habla del debilitamiento del sector minero dentro de la COB después de las reformas estructurales implementadas en 1985, y que a su vez significaron la reconfiguración de los liderazgos dentro del ente sindical, abriéndose a una fragmentada base social que empieza a migrar a las ciudades. Por último, Rómulo Cussi es un dirigente cocalero de Los Yungas, una zona tradicional de cultivo de coca, aunque muestra una fuerte raigambre sindical que nos habla de los procesos de sindicalización agraria promovidos por el nacionalismo revolucionario.

El asambleísta del MAS Alejandro Mendoza afirma que se siente orgulloso de pertenecer a la provincia Iturralde, la cual sería un territorio multicultural al que, sumándose a las tradicionales poblaciones indígenas del lugar, habrían migrado en los últimos años guarayos, aymaras y quechuas (entrevista con Alejandro Mendoza Quispe). Este relato refuerza lo analizado anteriormente en sentido de que el cambio social producido por las migraciones en las últimas décadas ha tenido dinámicas contradictorias que no sólo se refieren a las olas migratorias hacia las grandes urbes, sino también desde sectores urbanos y campesinos que se mueven para asentarse en nuevos espacios rurales.

Aun si asumimos que el cambio social no ha sido la causal más importante para la emergencia de nuevos liderazgos, el cambio político promovido por la LPP ha sido fundamental para articular a las comunidades indígenas, en teoría aisladas de este cambio, con el Estado. El representante de la circunscripción especial Kallawayá, por ejemplo, es claro al relatar:

he sido agente cantonal en la etapa de la Ley de Participación Popular, yo he sido primer agente cantonal, siempre he trabajado con los municipios, en mi municipio por ejemplo, y he trabajado bastante con las organizaciones, con la Federación de Bartolinas [...] yo no he sido militante de ese partido, sino que han elegido de acuerdo a usos y costumbres, ha sido en mi ayllu, en mi distrito o en mi cantón, me han elegido como representante, y me han avalado, y he sido agente cantonal (entrevista).

Es decir, corroborando la hipótesis de Moira Zuazo, los partidos políticos, al abrirse un nuevo espacio político local donde antes no estaban presentes el Estado ni la participación política, se adecuaron a las formas tradicionales de gestión de los asuntos públicos, perdiendo posteriormente, ante su incapacidad de adecuación, la precaria legitimidad que adquirieron en el inicio del período democrático.

En síntesis, podemos afirmar, al hacer un análisis de los nuevos liderazgos emergentes en el nuevo espacio político departamental paceño, que éstos son en buena medida un claro producto del cambio social —demográfico y socioeconómico— y político —la crisis de legitimidad del sistema de partidos y la LPP— operado en el país en las últimas décadas.

La LPP, la autonomía y la transformación del Estado

La mayoría de los entrevistados muestra una sensibilidad especial hacia la LPP, ya sea de modo directo o indirecto. Por ejemplo, la representante del MSM puede haber tenido una experiencia directa con la LPP a través de las juntas vecinales. Por su parte, Villacorta y Cussi no estuvieron inmersos en el sistema de gobernabilidad instaurado por la LPP. En cualquier caso, todos ellos resaltan el carácter determinante de dicha ley en el proceso de construcción estatal. Para Villacorta, por ejemplo, la LPP habría sido fundamental para que los sectores sociales tengan una incidencia política inusitada, y habría catapultado a importantes líderes a la política nacional, entre ellos al propio Evo Morales. Con este análisis coincide Roberto de la Cruz, quien a partir de su participación como líder de los movimientos sociales organiza una agrupación ciudadana, el M17 o Movimiento 17 de octubre², “con el que he llegado a ser concejal en la ciudad de El Alto hace siete años”. De la Cruz continúa: “el Gobierno de Sánchez Lozada ha tenido mayores cosas negativas, pero en el único aspecto, admitir es de hidalgos, el tema de [la] Participación Popular, ha sido un tema [en] que se ha acertado; eso ha permitido que los líderes, empezando por Evo Morales, incursionen a la vida política, terminando por Roberto de la Cruz”.

El presidente de la Asamblea nos plantea que la LPP habría sido sólo la institucionalización de las prácticas que se venían dando hace mucho tiempo

2 El 17 de octubre de 2003 es derrocado Gonzalo Sánchez de Lozada, después de la masacre en El Alto.

en el área rural. La participación popular la aplicaban las comunidades que se organizaban para hacer obras de infraestructura necesarias para la comunidad, ante la ausencia del Estado. Sin embargo:

antes no teníamos escrito en una ley, y ahora ya tenemos escrito, entonces esas cosas han logrado que la gente piense todavía más, porque habíamos tenido derechos, habíamos tenido muchas cosas con el Gobierno. Antes pensábamos que el Gobierno era solamente para que ellos se llenen los bolsillos, pero después hemos pensado que verdaderamente nosotros tenemos derechos, tenemos muchas cosas, que ellos tienen que ser como un padre para sus hijos, entonces en esta parte nos ha hecho despertar la participación popular.

En tono similar, Mendoza plantea que “siempre nos hemos puesto al frente de esa ausencia del Estado que existía en estos territorios, no había más de dos policías, maestros, y esa era la presencia del Estado” (entrevista).

El representante indígena por la circunscripción especial Kallawaya plantea:

Antes de la participación popular no había presencia del Estado y nosotros hemos sobrevivido de acuerdo a nuestra forma de vida, hemos trabajado y no había ese apoyo. Entonces, como pueblo indígena, hemos luchado para que el Estado nos reconozca tal como somos, y que nos reconozca como pueblo indígena Kallawaya y que tengamos ese reconocimiento también como autonomía indígena originaria. Esto ha ayudado bastante a que el país, Bolivia, tenga esa autonomía departamental, regional, porque eso es un proceso. Los pueblos indígenas siempre hemos sido autónomos, entonces estamos dando esa transferencia a los departamentos también (entrevista con José Mendoza).

Clementina Amaru sostiene:

la cultura de donde yo vengo no es una cultura centralista, es una lucha más que todo para la comunidad. En ese sentido, las políticas que se han venido manejando aquí ha sido tal vez con una visión occidental, pero que han llegado también a comprender las necesidades de la población; y en ese sentido la Ley de Participación Popular, aunque no ha sido un logro, una política nueva para nuestros pueblos, principalmente los pueblos indígenas, ha sido bueno para la población porque eso nos permite acceder, tal vez tener un contacto directo y ser partícipes directos con nuestras necesidades (entrevista).

La entrevistada nos habla asimismo de una histórica forma de gestionar los asuntos de la comunidad en función de prácticas no occidentales. Esto refuerza la hipótesis de un Estado que delegó en las comunidades indígenas los roles de la estatalidad, pero que a su vez se mostró como un Estado ajeno, imposibilitado de generar discursos incluyentes de identidad nacional. En todo caso, la LPP revela fundamental no sólo en su rol de construcción estatal sino de democratización, al hacer que la gente de los sectores urbanos y rurales participe en las decisiones colectivas, siendo valorada en tono positivo por la mayoría de los entrevistados.

Los párrafos anteriores corroboran nuestra visión de la LPP como un espacio de llegada del Estado en su faceta democrática y en su faceta de productor de bienes públicos. De otro lado, también corrobora la hipótesis de que no hizo desaparecer la percepción de lejanía con el Estado central; en todo caso asentó o reinstauró una idea de que el Estado debe hacer algo que no estaba haciendo. Es decir, logra que dicha ausencia histórica pueda ser cuestionada, así como la corrupción política que se daba en las esferas lejanas de la política nacional. Para Alejandro y José Mendoza, antes de la LPP, la autonomía se ejercía *de facto*, y ese afán de autogobierno se instala en el imaginario histórico de largo plazo de los pueblos indígenas desde, como dicen los entrevistados, la era de sus antepasados. En todo caso, la autonomía indígena *de facto* estaría conectándose con el proceso autonómico contemporáneo como precedente fundamental para *completar* la construcción de un Estado plural heterogéneo y no carente de contradicciones internas.

Sin embargo, antes de este salto entre la memoria de largo plazo y la contemporánea, se da un punto de inflexión, y a su vez de articulación, entre la ausencia del Estado y la emergencia de la Bolivia autonómica; ese paso intermedio es la LPP. De uno y otro lado, aunque con acentos distintos en sus beneficios, la norma es evaluada explícita o implícitamente por la mayoría de los entrevistados como precursora de la emergencia de las autonomías departamentales; esto porque, por ejemplo, habría disparado un impulso de necesidad de acercamiento entre el Gobierno y los gobernados y habría sido una plataforma para el impulso autonomista en el oriente (entrevista con Ángel Villacorta). Sin embargo, ante el cuestionamiento sobre por qué las autonomías departamentales fueron objeto de tanta conflictividad, los entrevistados reflejan los clivajes que causaron la crisis de legitimidad.

Salta a la vista que existían distintas visiones respecto a la autonomía. La autonomía propuesta desde el oriente, según José Mendoza,

tiene una visión más separatista. Sabemos muy bien que Santa Cruz tiene recursos naturales, tiene su gas, tiene su petróleo... no querían compartir con otros departamentos, como La Paz, que siempre hemos compartido con otros departamentos, entonces ellos han tenido esa visión de separarse como un Estado pequeño o como una república y eso es una diferencia (entrevista).

Según Villacorta, la propuesta cruceña rozaba en el federalismo y tenía fuertes pretensiones de control sobre los recursos naturales; según Cussi, era un proyecto autonómico propuesto por élites económicas. Para Clementina Amaru, del MSM, la causa de los conflictos sería el manejo político y discursivo del tema, debido a lo cual existía demasiada desinformación: “la cancha no estaba bien delimitada” (entrevista con Rómulo Cussi), análisis con el que coincide Claudia Bravo y, en cierta medida, De la Cruz cuando plantea que si bien ambos modelos de autonomía tenían diferencias, la conflictividad se acrecienta porque se da una pulseta política (entrevista con Roberto de la Cruz) entre el Gobierno y la oposición regional. De cualquier forma, la autonomía departamental no fue bandera del MAS ni del MSM; sin embargo, Villacorta sostiene que su partido sí la promovió como alternativa de desarrollo para el país, aunque no en los términos extremos en los que llegó a ser planteada en el oriente.

En síntesis, en el departamento de La Paz, entendido como espacio político de construcción estatal intermedia, existe una mirada suspicaz respecto a la propuesta autonómica cruceña, bandera del bloque cívico/regional. Claramente, los sectores rurales e indígenas la vieron como un intento separatista de las élites del oriente o como un intento de cerrazón de las mismas ante el proceso de cambio estatal promovido desde el occidente, por parte de élites interesadas en conservar privilegios económicos, especialmente en lo que hace a la propiedad de los recursos naturales. Al alejarnos del bloque indígena-popular y acercarnos a sectores más urbanos, queda claro que existe una percepción menos confrontacional hacia la propuesta cruceña, aunque persiste la noción de que la manipulación política habría generado este discurso maximalista desde el oriente. En todo caso, se corrobora la hipótesis de la polarización que emerge entre el bloque cívico/regional y el indígena-

popular, que adquiere carácter interdepartamental, en torno al tema de las autonomías.

Lo paradójico, sin embargo, es que la crítica a los intentos federalistas o separatistas del *otro* causan alarma en varios sectores de La Paz, pero frases como la transcrita a continuación no parecen causar el mismo efecto en el bloque indígena-popular:

Ahora en mi pueblo se está elaborando el Estatuto Autonómico, unas propuestas de cómo vamos a elaborar nuestra vivencia, porque oralmente siempre nosotros hemos vivido, tenemos nuestra propia estructura organizativa de las autoridades educativas, culturales, todo tenemos; pero eso lo estamos escribiendo en papel, como una pequeña Constitución para vivir y ver cómo podemos enlazarnos también con la autonomía departamental y a nivel central; esa es nuestra proyección (entrevista con José Mendoza).

En todo caso, la tensión entre el discurso de legitimación de las autonomías departamentales y el de las autonomías indígenas denota que la crisis de legitimidad del sistema político derivó en una crisis de legitimidad del Estado, haciendo aflorar nuevamente su histórica debilidad para articular su propio territorio y generar cohesión nacional. Es de esa crisis de donde emerge el Estado plurinacional con autonomías.

La descentralización y la estructura partidaria

Durante el presente análisis hemos resaltado el hecho de que los partidos políticos del anterior sistema no pudieron adaptarse a la estructura descentralizada de la política y la legitimación que ellos mismos promovieron. Sin embargo, todavía no queda clara la estructura que adoptarán o están adoptando los nuevos partidos en formación y si está más cercana a la centralización o a la descentralización.

La estructura del MAS es claramente descentralizada; sigue las estructuras de las organizaciones sociales y sindicales del país. Según Cussi:

Para ser un candidato, por ejemplo, la comunidad es la que saca a un joven diciendo: “este va a ir de candidato”, y en la subcentral es la eliminación, por ejemplo [...] Entonces viene uno por subcentral, y luego se va a la central, o sea que es una organización estructural desde abajo que

sale, y la gente conoce, es por eso que ellos votan, tienen que votar todos. No es impuesto desde arriba por el dedo, sino que es una estructura que va bajando (*sic*) desde la comunidad, la subcentral, la central, la federación, llegando a la departamental para que así nosotros seamos elegidos (entrevista).

Siguiendo esta estructura, la toma de decisiones no iría de arriba hacia abajo, sino en un doble movimiento en el que las decisiones son consultadas a las comunidades. Sin embargo, Roberto de la Cruz, un líder social muy importante en las movilizaciones de El Alto en 2003, y que fue invitado a ser asambleísta por el MAS, nos planteó que desde que el partido está en el Gobierno, se registra una cada vez mayor injerencia de la cúpula nacional y del Ejecutivo en las decisiones del partido, así como en su accionar dentro de la Asamblea:

Yo diría que lo que veo en el Movimiento al Socialismo [es que] funciona una disciplina política que está bajada de arriba hacia abajo dentro de la casa, pero fuera de la casa se maneja un aspecto de abajo hacia arriba; primero las bases, el pueblo y se gobierna escuchando al pueblo, pero en realidad es lo contrario: la palabra del Presidente, del Vicepresidente no se discute, se debe acatar, así sean mal dadas, así se equivoque.

Lo que parece existir, en todo caso, es un desequilibrio entre el partido y su estructura funcional y territorial descentralizada y una tendencia a centralizar las decisiones desde el Ejecutivo. En esa tensión se definirá la estructura territorial del partido y la forma de adopción de decisiones colectivas.

En lo referente a UN, Villacorta nos dice que:

un Comité Ejecutivo Nacional maneja todo, a la cabeza del líder que es Samuel, y también tenemos comités a nivel departamental; después tenemos jefaturas a nivel departamental, y las jefaturas se organizan en cada departamento y en cada distrito, también se distribuyen organizadamente en los distritos de cada ciudad (Entrevista, 2011).

La estructura de UN se muestra bastante descentralizada, aunque esto hay que relativizarlo en vista del poder económico que tiene su líder nacional y su protagonismo electoral durante estos años. La toma de decisiones, sin embargo, revela una autonomía relativa en los niveles territoriales, al estar éstos contrapesados por el comité ejecutivo del nivel superior —nacional o

departamental—. De cualquier forma, Claudia Bravo, como líder de una organización cívica independiente, plantea que su alianza con UN ha sido más bien horizontal y que existe una gran libertad en su bancada para actuar en las deliberaciones de la AD (entrevista con Claudia Bravo).

El MSM, por su parte, como un partido que emerge en el municipalismo a la luz de la participación popular, se articula a partir de espacios territoriales, en primer lugar de los distritos de la ciudad de La Paz, modelo que se replica en el nivel nacional. Sin embargo, también existe una articulación entre lo territorial y lo funcional, especialmente con sectores gremiales que en parte son un producto del cambio demográfico antes descrito. La asambleísta Wilma Magne explica que la estructura del partido

es territorial, se reconoce a tres sectores que son el sector de mujeres, [el] sector de jóvenes y el sector de gremiales, pensando en la naturaleza de estos sectores, y posteriormente están reconocidas las circunscripciones de todos los territorios de los departamentos. Luego se tiene una seccional municipal a nivel La Paz, lo mismo ocurre en los demás departamentos, luego una instancia departamental y posteriormente la instancia nacional que es el Consejo Político Nacional que está liderizada por el Secretariado Ejecutivo Nacional (entrevista).

Es importante a estas alturas hacer una diferencia entre los asambleístas elegidos por el sistema electoral que podríamos llamar tradicional, y aquellos que pertenecen a las circunscripciones especiales indígenas, los cuales son elegidos por sus usos y costumbres. Por ejemplo, José Mendoza, miembro de la nación Kallawayá, afirma:

me han elegido en un *t'antachawi* o un *t'antaku*, que eso en castellano podemos decir como un ampliado. Primero me han elegido en mi comunidad como representante, después al *ayllu*, al distrito indígena; ahí hemos concursado varios y de ahí me han sacado; después ya a nivel provincial o a nivel de la provincia la nación Callawayá somos ocho distritos, de los ocho distritos ocho candidatos han salido y dentro de esos a mí me han elegido, a mí como titular y a otra compañera como suplente [...] la votación es por distrito o por *ayllu*, un solo voto por *ayllu*. Entonces una persona vota por una u otra persona, entonces el ganador es elegido (entrevista).

En síntesis, no queda claro hasta qué punto ni en qué proporciones se establecerá un equilibrio entre los niveles territoriales inferiores y los superiores dentro de los partidos políticos que conforman la AD paceña. Parece que los nuevos partidos están en proceso de generar acuerdos que garanticen una autonomía relativa del partido respecto de la presión de sectores sociales locales, nacionales, así como de sectores partidarios en función de gobierno. Existe en el MSM y el MAS, partidos que emergen en la combinación entre cambio social y político, una tensión entre una adecuación a la territorialidad que configura la LPP y la movilización derivada del cambio social.

Un nuevo espacio político y la lucha de las legitimidades

Todos los entrevistados coincidieron en hacer notar que las carencias en infraestructura y recursos económicos han sido un obstáculo en el primer año de funcionamiento de la AD paceña. Del mismo modo, casi todos coinciden en destacar el hecho de haber consensuado, de manera bastante avanzada en relación a otras autonomías, un proyecto de EA que fue presentado a la opinión pública en julio de este año.

Sin embargo, detrás del consenso también se ocultan tensiones y pugnas de poder. Amaru (entrevista) critica el hecho de que en las comisiones de trabajo, especialmente en la comisión de estilo y concordancia, el oficialismo habría bloqueado la participación de los otros partidos, y esto habría determinado que el EA adolezca de vacíos y falencias. En cambio, Cussi (entrevista) plantea que en la discusión del EA hubo apertura a la opinión de todos los asambleístas. De cualquier manera, el EA fue aprobado por unanimidad, lo cual nos sugiere un proceso deliberativo bastante favorable. Lo que podría estar detrás de la crítica de la representante del MSM es el reflejo del desequilibrio que existe en la AD, ya que el MAS por sí solo tiene dos tercios de la misma. Claudia Bravo identifica al ejecutivo departamental como una instancia que manifiesta una inusitada injerencia política sobre la AD, lo cual nos muestra que dentro de la AD paceña se estaría replicando la tendencia a un presidencialismo reforzado que se da en el nivel nacional. Y este desbalance puede no reflejar el verdadero equilibrio demográfico del departamento, pero ya analizamos el rol de las normas electorales que regu-

laron las elecciones departamentales en la sobrerrepresentación de lo rural respecto a lo urbano³.

Todos coincidieron en resaltar que en la AD todos se quitaron las camisetas partidistas por el desarrollo de La Paz. Existe la percepción de que el departamento carece de los recursos que le corresponderían en función de su tamaño e importancia para el país, y que por haber sido epicentro político nacional habría sido postergado en sus anhelos de desarrollo propio.

El espacio político paceño parece haber sido, en todo caso, despolitizado por la abrumadora mayoría oficialista. No se registran debates ideológicos dentro de la AD y parece que desde el departamento se percibe la autonomía ante todo como un instrumento para el desarrollo económico y no como un espacio de debate eminentemente político sobre los clivajes internos y su relación con la transición estatal del país. Esto se muestra incluso en la oposición urbana, al plantear Bravo:

en La Paz podemos deslindar el tema político por el desarrollo [...] Los temas nacionales que son fruto de la pugna política de la Asamblea Plurinacional a nosotros no nos afecta tanto porque estamos preocupados en delimitar como vamos a desarrollarnos como departamentos; a raíz de eso no se han planteado alianzas, tenemos criterios comunes pero va por un tema departamental más que político, hay temas en los que votamos por unanimidad.

Desde lo que debería ser en teoría el otro extremo del espectro ideológico, Mendoza plantea algo muy similar:

rara vez hubo oposición, todos nos pusimos la camiseta del departamento de La Paz, a veces ni nos diferencian y nos preguntan quién es del MAS y quién es del MSM. Más bien los dos del UN ha querido diferenciarse, pero a pesar de eso se han subido al carro... Aquí no hablamos de temas políticos sino del departamento, por eso creo va a tener éxito la aprobación del Estatuto por parte del soberano.

La AD paceña refleja el peso hegemónico que la legitimidad estatal entendida como plurinacionalidad tiene en el occidente, pero oculta los clivajes interétnicos y urbano/rurales que se han manifestado de maneras no electorales

3 Véase la sección “La consolidación de nuevos espacios de legitimación” en el capítulo anterior de este volumen.

hasta ahora. Llama la atención, sin embargo, la alianza entre un sector del katarismo y el MSM, en oposición al oficialismo nacional, lo cual parecería insinuar que dentro del departamento existe cierta proyección de las tensiones que se han dado en el bloque indígena-popular en los últimos años. Un partido que emerge y se asienta en uno de los principales centros urbanos del país se alía con un sector indígena con base en el área rural paceña, pasando por encima de una alianza entre sectores populares y campesinos rurales de reciente migración. Aun así, esta alianza no es suficiente para ocultar el potencial y creciente clivaje entre lo urbano y lo rural, como lo plantea la asambleísta Magne del MSM:

Entre las cosas negativas veo que aún hay una visión rural, porque no olvidemos que las anteriores prefecturas se habían creado con la finalidad de atender el área rural, y ahora no se está dando esa visión de entender que somos gobierno autónomo departamental, y el gobierno se ocupa de todos, vale decir del área rural, del área local urbana. Quizá ese sea uno de los errores que todavía se está cometiendo, y esto puede generar a la larga una debilidad mayor (entrevista).

En síntesis, la AD paceña es un espacio poco politizado, poco polarizado en lo ideológico y que refleja de manera insuficiente las diferencias entre lo urbano y lo rural que se han ido amplificando con la transición demográfica de los últimos años. Esto se debe a la sobrerrepresentación rural que refleja una tendencia nacional por la que el MAS afina su poderío electoral en los sectores campesinos, también sobrerrepresentados en el Legislativo nacional. Paradójicamente, esta despolitización facilitó en un primer momento el arribo a un consenso muy rápido en la elaboración del EA y en el afianzamiento de una visión compartida sobre la necesidad de promover el desarrollo socioeconómico paceño. Sin embargo, hacia la fecha de su aprobación, diferencias ideológicas entre el MAS y el MSM determinaron que la bancada de este último abandone la Asamblea. De cualquier modo, dada la abrumadora mayoría del MAS, queda claro que la AD paceña se mueve entre dos extremos: consensos en lo referente al desarrollo socioeconómico y la estrategia de fuga de la oposición minoritaria ante temas ideológicos que abordan los clivajes fundamentales dentro del departamento.

Chuquisaca

La AD de Chuquisaca está compuesta por 21 miembros, 15 de los cuales representan al MAS, 4 a la agrupación ciudadana Alianza por Chuquisaca (APCH), y 2 son representantes especiales indígenas por el pueblo guaraní. De modo similar a La Paz, la dinámica política interna refleja los clivajes nacionales que afloraron durante la crisis estatal, aunque también perfilan, y con mayor claridad que en La Paz, la apertura de un espacio político departamental con características singulares.

¿Liderazgos producto del cambio?

De modo general, podemos afirmar que la AD de Chuquisaca está también compuesta por una combinación de liderazgos surgidos de procesos de cambio social, pero de manera más marcada que en La Paz, del cambio político derivado de la implementación de la LPP a partir de 1994 y de la caída del antiguo sistema de partidos políticos.

Por ejemplo, la primera vicepresidenta de la AD afirma que su ingreso a la política se da mediante la combinación de dos factores: el haber participado como técnica en la sistematización de varias comisiones de la AC, pero fundamentalmente por haber sido parte de la directiva de la asociación de residentes potosinos en Sucre, los cuales llegarían, según sus cálculos, a sesenta mil en dicha ciudad (entrevista con Marlene Salinas). Ya hemos analizado en un acápite anterior que uno de los impactos de las reformas estructurales de la década de los ochenta fue la denominada relocalización de numerosos mineros que trabajaban en la empresa estatal COMIBOL. Muchos de ellos —siguiendo a Langer (1999)— se constituyeron en una fuente de revitalización demográfica de ciudades que habían sido expulsoras de población hasta ese momento; una de ellas fue la ciudad de Sucre.

Sin embargo, y a diferencia del caso paceño, observamos menos movilidad en las trayectorias de los entrevistados. Los entrevistados de la fuerza opositora (APCH) tienen una larga historia de vida cimentada en el ámbito urbano, vinculada a los sectores cívicos y universitarios de la ciudad (entrevistas a Gonzalo Pallares, Moisés Torres y Rosmery Remaldis). Por otro lado, una gran mayoría de los entrevistados del MAS provienen del ámbito rural e iniciaron su trayectoria política en la dirigencia sindical campesina (entrevistas a Jaime Cárdenas, Porfirio Llanqui y Justina Martínez). Sin embargo, más

allá de esta relativa continuidad en la estructura del clivaje rural, reflejado dentro de la AD, ha existido un proceso de cambio en dicho ámbito, relacionado con, por ejemplo, la llegada de la radio y la televisión.

Justina Martínez, que inicia su liderazgo como dirigente del magisterio rural, relata:

Bueno, yo me he inclinado, viendo la filosofía de nuestro presidente Evo Morales, que él ha sido del campo, no profesional, pero tenía ese cariño, ese amor hacia su patria Bolivia, que el proceso del sistema anterior a él no le gustaba, a nadie nos gustaba, con ese lema ha ido. Entonces eso he visto desde mi comunidad, en las comunicaciones radiales, en la televisión, y eso me ha ido atrayendo, entonces he apoyado al partido [...] ese sufrimiento que hemos llevado, discriminación más que todo a lo rural, desde la ciudad a lo rural, eso aún duele.

Entonces, podemos identificar en Chuquisaca, y en la composición de su AD una suerte de estabilidad, o que los procesos de cambio social iniciados en los últimos 30 años habrían tenido menos impacto que en La Paz, sin dejar de ser éste significativo en la reconfiguración de la estructura del principal clivaje en Chuquisaca, el urbano/rural. De cualquier modo, como observamos en el siguiente cuadro, el impacto más significativo en la recomposición de la estructura política local deriva del cambio político desencadenado por la LPP en 1994.

Cuadro 1
Impacto de la LPP en la trayectoria de asambleístas de Chuquisaca

Asambleísta (partido)	Liderazgo previo a la LPP	Inserción en la LPP
Rosmery Remaldis (APCH)	Dirigente vecinal	Comité de vigilancia
Zacarías Herrera (MAS)	Miembro de la comunidad rural	Presidente de OTB
Jaime Cárdenas (MAS)	Dirigente rural	Se postuló a concejal en 1997
Moisés Torrez (APCH)	Militante del MBL	Fue concejal por el municipio de Sucre
Marlene Salinas (MAS)	Dirigente de los residentes potosinos en Sucre	Influencia en comités de vigilancia para reivindicar los intereses de su sector
Porfirio Llanqui (MAS)	Dirigente sindical rural	Ninguna
Justina Martínez (MAS)	Dirigente del magisterio rural	Ninguna
Jaime Pallares (APCH)	Dirigente universitario	Ninguna

Fuente: elaboración propia basada en las entrevistas con los asambleístas.

De modo directo o indirecto, la mayoría de los entrevistados en ambos extremos del espectro político departamental cruzan su liderazgo cívico o sindical con las instancias de representación y participación formal que se abrieron con la implementación de la LPP en 1994 y la Ley de Descentralización Administrativa en 1996; esto refuerza la hipótesis de la importancia de la territorialización de la legitimación para generar un cambio en el sistema político en el nivel nacional.

El colapso del sistema de partidos, incapaces de adecuar sus estrategias de legitimación, se muestra también como fenómeno impulsor de la apertura de un nuevo espacio político departamental. Hacia el año 2000 se inicia la crisis estatal y se reabren las históricas fisuras de la sociedad boliviana; esto repercute a su vez en la reactivación de las fisuras relevantes en el nivel departamental. Alianza por Chuquisaca (APCH), por ejemplo, se conforma en su mayoría por un universo disperso de agrupaciones ciudadanas, mayormente urbanas, que se articulan detrás del liderazgo de Sabina Cuéllar, una líder que rompe con el MAS cuando la Asamblea Constituyente se paraliza al no poder procesar la demanda histórica que sustenta el movimiento cívico chuquisaqueño para el retorno de todos los poderes del Estado a Sucre, como presupuesto para la recuperación de la cualidad de capitalía de esta ciudad.

Es en este momento cuando el departamento se polariza entre lo urbano, que apoyaba esta demanda, y lo rural, que se alinea con el MAS respecto a éste y otros temas. Esta polarización determina el surgimiento de varias agrupaciones ciudadanas que más tarde conformarían APCH. Gonzalo Pallares, por ejemplo, plantea que su incursión en la política se da en un salto desde la dirigencia universitaria al esquema prefectural opositor encabezado por Sabina Cuéllar:

fui electo [candidato] por una agrupación ciudadana que se llama Chuquisaca Somos Todos, que fue constituida al interior de la ex prefectura con la señora Sabina Cuéllar por un grupo de profesionales del Servicio Departamental de Salud, y es por esa razón, al haber contribuido en muchos proyectos de impacto como es el seguro universal, el SUSALUD que lo hemos trabajado en Chuquisaca, que hoy por hoy no se lo toma en cuenta por parte de la Gobernación (entrevista con Gonzalo Pallares).

Rosmery Remaldiz (entrevista) también plantea que después de su paso por el comité de vigilancia, llega al Comité Cívico Femenino, que termina cata-

pultándola a la palestra política. Es quizá, sin embargo, el caso de Moisés Torrez⁴ el más paradigmático de la relación entre el quiebre del sistema político anterior y la politización de los actores sociales y cívicos locales en la actual reconfiguración de la política departamental.

He empezado [en la política] en la universidad, con la creación del MIR, luego pasé como profesional aquí en Sucre con el Movimiento Bolivia Libre durante los años 1989, 1990, 1991 hasta el 1992, cuando terminé como concejal en 1994 y luego dejé la política el 2000. Desde el 2000 me dediqué a la actividad cívica hasta el 2004, cuatro años; y luego volví a la actividad política después de haber sido presidente del Colegio de Arquitectos de Bolivia durante dos años, y el 2010 nos postulamos con este nuevo proyecto político que es Alianza Por Chuquisaca (entrevista con Moisés Torrez).

Es en el año 2000 cuando estalla la crisis del sistema de partidos políticos, que deriva posteriormente en la crisis del Estado boliviano. Precisamente ese año Moisés Torrez abandona su actividad militante en el sistema de partidos que había entrado en crisis para replegarse a la dirigencia cívica. Sin embargo, los movimientos cívicos de tierras bajas y el movimiento cívico urbano chuquisaqueño se politizan al surgir dos nuevas agendas de legitimación estatal hacia 2004: la del Estado plurinacional y la del Estado autonómico. Por su parte, las agrupaciones ciudadanas se multiplican desde 2004 y se constituyen en la base de reconfiguración de la política desde lo local, en el caso de la “Media Luna”, en estrecha relación con los movimientos cívicos. En este contexto dinámico Moisés Torrez vuelve a la vida política, después de una suerte de “limpieza” que exige pasar por su inserción en uno de los actores sustitutos del sistema político en colapso: la dirigencia cívica.

Por su parte, los representantes del MAS, aparte de algunos que habían utilizado el trampolín municipal como plataforma para fortalecer sus liderazgos, provienen de la dirigencia sindical rural o de los liderazgos urbanos de poblaciones migrantes a Sucre, impactadas por las reformas económicas de mediados de los años ochenta. Estas estructuras son las que se politizan y cuestionan el sistema de partidos anterior, lo cual las lleva a insertarse en la coalición de movimientos sociales articulado alrededor del MAS, y que

4 Actualmente Moisés Torrez es el actual alcalde de Sucre. Fue elegido por el concejo municipal en diciembre de 2011 ante la acefalía en la que quedó el cargo.

incursiona en la política nacional utilizando las oportunidades que abren la LPP y las reformas electorales que introducen las diputaciones uninominales.

En síntesis, si bien existe una relación entre el cambio social y la emergencia de nuevos liderazgos en la reconfiguración del espacio político chuquisaqueño, queda claro que el impacto en esta reconfiguración es mucho mayor cuando nos enfocamos en el papel de la LPP y la caída del anterior sistema político, como trayectorias históricas que se cruzan para desencadenar los cambios estructurales locales y nacionales que determinaron la crisis y la transición del Estado.

La LPP, la autonomía y la transformación del Estado

Los entrevistados de la AD de Chuquisaca, de modo similar a los de La Paz, aunque con mayor claridad, reconocen a la LPP como precursora del proceso de descentralización que deriva en la adopción de las autonomías departamentales.

El presidente de la AD de Chuquisaca es el más crítico, pero aun así plantea que “la Ley de Participación Popular ha beneficiado a ciertos grupos, a ciertos alcaldes, y eso no ha sido bueno para nosotros, pero en algunas medidas apoyó a que esa plata se destine a ciertos proyectos, pero no proyectos grandes” (entrevista con Porfirio Llanqui).

Sin embargo, dentro del MAS existen otro tipo de opiniones que resaltan el lado positivo del proceso desencadenado por la LPP. Por ejemplo, Jaime Cárdenas (entrevista) afirma:

Sí, no hay que negar que es una de las leyes benditas que existe, como también hay leyes malditas de estos partidos políticos. En la Ley de Participación Popular veíamos que los alcaldes de ese entonces ya no era necesario que vayan con sus proyectos a La Paz, y con la Participación Popular se han desconcentrado algunos recursos y siendo dirigente hemos podido decir: esto queremos que se haga, y hemos ido a apelar a los POA, a los reformulados, a los PDM, entonces ha servido mucho para que nos desarrolláramos mejor.

Marlene Salinas(entrevista), a tiempo de recalcar que el proceso de descentralización es un proceso largo que puede rastrearse hasta el decenio de 1970, es clara al subrayar que dicho proceso es una “construcción que ha tenido que pasar por el hecho de participación de sectores que estaban reprimidos,

olvidados, entre ellos especialmente los pueblos indígenas originarios, que a través de la Participación Popular ya tuvieron algún mecanismo de cómo solicitar en los municipios una construcción del POA de forma más participativa, más conjunta”.

Por su parte, Zacarías Herrera (entrevista) reconoce que “el mejor acierto que tuvo en su momento, y todavía ahora se están cosechando los frutos, del primer Gobierno de Sánchez de Lozada fue la implementación de la Ley de Participación Popular, que ha permitido a los municipios contar con recursos para poder elaborar y generar sus propios POA, e iniciar un período de inversiones a nivel local”.

En ese sentido, aunque el bloque campesino y popular que constituye la mayoría de los representantes del MAS en la AD chuquisaqueña mantiene una postura abiertamente crítica al anterior sistema de partidos, esto no impide que varios de sus representantes reconozcan el hecho de que la LPP ha sido un hito fundamental para el inicio y despegue de un proceso de descentralización que acercó el Gobierno a lo local y también la posibilidad de adoptar decisiones colectivas en este nivel.

En el lado opositor existen posturas similares. Moisés Torrez (entrevista), por ejemplo, menciona cómo la LPP se constituye en el precedente inmediato para la adopción de las autonomías departamentales:

[La LPP] se ha constituido en un modelo importante que posteriormente ha permitido que las ex prefecturas, que antes eran corporaciones de desarrollo, logren encaminarse también hacia un proceso de descentralización, que a la fecha también está siendo muy bien complementado con la implementación de este nuevo proceso de transformación y de construcción de una nueva institucionalidad, como son los gobiernos departamentales con autonomía, pero además con dos poderes importantes como es el poder ejecutivo y el poder legislativo con capacidad y competencia de legislar, de fiscalizar, de gestionar pero además de generar debate político en la Asamblea.

Es más, tanto Torrez como Rosemary Rimaldiz, de la APCH, llegan a vincular directamente su carrera política en el nivel departamental con el liderazgo político que asumieron en el municipio. En todo caso, es importante ver cómo algunos miembros del MAS resaltan el hecho de que la LPP es un proceso en el que la descentralización fue progresivamente apropiada tanto por

los gobernantes como por la población, y que la adopción de las autonomías departamentales será también un proceso que vaya hacia una mayor autonomía para las regiones. Rimaldiz afirma:

es como abrirle un huequito a la pelota porque hay gente que se está ahogando, y a pesar de que el nuevo texto constitucional todavía le da al Gobierno central atribuciones que son muy propias de ellos en la parte fiscal-financiera, vamos a poder lograr más porque después del 94 hasta la fecha que ya son 17 años de Participación Popular, hay grandes logros, si vemos trabajar un POA de la Gobernación, a lo que son los gobiernos municipales, les falta mucho a los gobiernos autónomos; seguramente se va a ir trabajando (entrevista).

Torrez y Cárdenas coinciden en este análisis y plantean que aún cuando el Gobierno central del MAS mantiene muchas de sus prerrogativas y se muestra centralista, especialmente en el área fiscal y financiera, el proceso de descentralización está abierto y será largo, y dadas las competencias que tienen ahora los departamentos, la autonomía avanzará y se ampliará, sostienen, como ocurre en España hace más de treinta años (entrevistas con Rosemary Rimaldiz, Moisés Torrez y Gonzalo Pallares). Para los entrevistados de APCH, tanto la experiencia internacional, ilustrada por el caso español, como la experiencia histórica de la LPP hablan de la descentralización como un proceso que una vez abierto no desemboca en mayor poder para el nivel nacional, sino lo contrario.

La noción de proceso también está presente en el extremo opuesto del espectro de la AD. Porfirio Llanqui dice que “es un proceso largo en el que tenemos que ir implementando leyes estructurales, leyes que a nivel departamental estén de acuerdo a las políticas nacionales y acordes a la Constitución y la Ley Marco de Autonomías” (entrevista).

Más interesante aún es el hecho de que la inclinación autonomista en algunos integrantes del oficialismo se muestre tan pronunciado. Por ejemplo, Zacarías Herrera expresa que “si algo afecta a los intereses departamentales, regionales y locales, o ha afectado, es el excesivo centralismo en la ciudad de La Paz” (entrevista), y la adopción del régimen autonómico es un proceso que rompería con ese centralismo. En un tono similar, Justina Martínez añade:

a nivel nacional ahora ya no es centralizado, todo era en La Paz, pero ahora nosotros ya hemos hecho nuestra Constitución Política del Estado Plurinacional, pero ahora nos toca hacer nuestra autonomía departamental de los nueve departamentos, de acuerdo a las necesidades, de acuerdo a nuestros usos y costumbres (entrevista).

En síntesis, podemos decir que más allá de las pugnas internas de la AD, que reflejan la polarización dentro del departamento, ambas bancadas comparten ciertas percepciones generales en torno a la idea de la autonomía departamental. En primer lugar, la noción de la descentralización como un proceso en construcción, que no se inicia en 2009 y que está abierto al desarrollo de la estructura institucional que adopte el departamento. En segundo lugar, existe una idea, en contraposición a lo detectado en la AD paceña, de que el centralismo, cimentado en La Paz, habría sido en parte el causante de la falta de desarrollo del departamento, especialmente en lo que hace a la planificación de proyectos propios. Estos dos elementos marcan la existencia de una demanda por autonomía departamental con mayores raíces históricas y populares que en el caso paceño.

Sin embargo, y más allá de estas nociones compartidas en torno a la política regional, se detecta dentro de la AD chuquisaqueña la proyección del clivaje nacional y los discursos que marcaron la conflictividad en torno a la autonomía a nivel agregado. Nos referimos a las ya mencionadas distintas concepciones de lo que era autonomía y cómo las entendían e instrumentalizaban los bloques en conflicto.

Ante la pregunta de cuáles creen los entrevistados que fueron las causas para que las autonomías hayan sido objeto de tanto conflicto y polarización, encontramos respuestas polares dentro de la AD.

En el bloque del MAS encontramos, en distintos grados, la noción de que los sectores de la Media Luna tenían una agenda política que atentaba contra la unidad del país. Esta idea se expresa con distintas intensidades, partiendo, por ejemplo, por entender la demanda autonómica oriental como “una autonomía que buscaba un separatismo federal, que ha sido llevada por instancias de poder en el oriente, y ha querido ascender hasta acá, hasta Chuquisaca y también a Tarija”, según Marlene Salinas (entrevista). Jaime Cárdenas entiende la demanda cruceña como atentatoria contra la idea de unidad. El entrevistado resalta como ejemplo el hecho de que “Santa Cruz y

Tarija [...] incluso querían formar su propia institución de seguridad y creo que hay instituciones que deben ser una en el país porque al margen de tener una autonomía departamental dentro del Estado, primero está nuestro país” (entrevista).

Por su parte, y abordando también el tema de la unidad, Zacarías Herrera plantea que si bien

el sentimiento autonómico ha sido generalizado para absolutamente los nueve departamentos que conforman el Estado Plurinacional, lo que pasa es que hay una fuerte presencia de la oligarquía agroindustrial en Santa Cruz, y movidos por intereses, quién sabe ajenos al interés nacional, han pretendido ellos aprobar e implementar sus propios estatutos. Como decía anteriormente, eran ajenos al criterio de unidad nacional y más bien ponían en riesgo la integridad territorial de Bolivia (entrevista).

En un análisis más enfocado a la política, Porfirio Llanqui y Justina Martínez coinciden en que las principales causas de la conflictividad se concentran en la reacción de las tradicionales élites políticas que veían su poder disminuido por la creciente influencia de los sectores populares, rurales e indígenas en la política local y nacional (entrevistas con Porfirio Llanqui y Justina Martínez).

En el extremo opuesto de la Asamblea, los representantes de APCH identifican también a los equilibrios de fuerza política como principales causantes de dicha conflictividad. Rosemary Rimaldiz (entrevista) señala a instrucciones políticas desde arriba y el reconocimiento, si bien legítimo, de intereses sectarios de grupos antes excluidos, como la causa de tanta conflictividad. Gonzalo Pallares (entrevista) coincide con el análisis anterior y plantea que la causa del conflicto se centró en satisfacer ciertas decisiones políticas y que esto queda corroborado al ver el giro radical que dio el Gobierno, que primero se oponía férreamente a la agenda autonómica, y luego se alineó con la misma al ver que existía un auténtico clamor popular por la autonomía en varias regiones.

Moisés Torrez, por su parte, es sensible al modo en que la polarización nacional en torno a las autonomías afectó al departamento de Chuquisaca. Él divide en dos el proceso que llevó a la adopción de las autonomías. En una primera instancia, dice Torrez que “los departamentos del oriente, Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija, donde inclusive Chuquisaca está en esa línea

de construir su propio Estatuto Autonómico bajo el proceso de la reacción y decisión propia de sus habitantes, pero infelizmente no se pudo, por eso es que Chuquisaca quedó relegada”, fundamentalmente porque de “haber ingresado el año 2004 en el proceso de construcción del estatuto, quizás no se habría tenido el reconocimiento legitimado de todo el departamento, porque aquí hubo un fraccionamiento entre la población urbana y rural”.

Este clivaje urbano/rural en torno a la adopción de las autonomías estaría reflejando el clivaje nacional que se daba entre los bloques indígena-popular y cívico/regional, que quedó encapsulado en la disputa intradepartamental. La batalla de las legitimidades que refleja la crisis estatal boliviana impacta claramente en la conformación de un nuevo espacio político regional en Chuquisaca. Llama a su vez la atención la manera en que lo indígena adquiere menor relevancia como línea de fragmentación sociopolítica que en La Paz, lo cual nos sugiere las variaciones locales que tornan bastante complejas y fragmentadas las coaliciones que se forman durante la crisis.

En síntesis, los liderazgos que emergen de la combinación del cambio social experimentado en las últimas décadas y del cambio político desencadenado por la LPP determinan la reconfiguración del sistema político regional ante el colapso del anterior sistema de partidos. Este nuevo espacio político en Chuquisaca se relaciona con mucha más fuerza que en La Paz a una idea positiva del proceso de descentralización en el que se embarca el departamento, y que brinda oportunidades para su desarrollo al desembarazarse del histórico centralismo paceño. Sin embargo, el sistema político regional nace polarizado, fundamentalmente detrás de las líneas del clivaje urbano/rural que refleja a su vez el clivaje que ha marcado la crisis estatal boliviana, y que se da entre los bloques indígena-popular y cívico/regional.

Quedan marcadas, entonces, dos vías distintas, aunque relacionadas, de estructuración de los clivajes: por un lado, la del departamento como tal, con sus particularidades y su mirada casi suspicaz hacia el centro político paceño. Por otro lado, tenemos el impacto claro y marcado de los conflictos de la política nacional en la configuración del espacio político local, lo cual ha repercutido en la polarización dentro de la AD. Esto, sin embargo, se halla encapsulado en la primordial línea de fractura dentro del departamento, la que existe entre lo urbano y lo rural.

La descentralización y la estructura partidaria

El nuevo sistema de partidos local, conformado por el MAS y APCH, es producto de la crisis de legitimidad de los anteriores partidos y parece, en cierto sentido, adecuarse más a la estructura territorial del Estado y al sistema político que promueve la descentralización; en el caso del MAS; esto se da en una articulación con la estructura territorial y funcional de las organizaciones sindicales agrarias.

El MAS se estructura en el nivel departamental de la siguiente manera, según Marlene Salinas:

La Dirección Departamental del Movimiento al Socialismo es una instancia política que lleva consigo el trabajo conjunto con la Federación del Pueblo Indígena Originario Chuquisaqueño, la FUPPOCH, también una relación muy directa con la Federación de los Cintis y la Federación del Chaco; son federaciones campesinas a las cuales se las considera como el bastión de toda nuestra estructura política.

Internamente, acá en la ciudad se tienen seis distritos; cada uno de los cuales está organizado con una directiva en particular, y son también instancias territoriales en las cuales la población, si se quiere los partidarios, nos honramos de hacer una vida orgánica que además tiene que ver mucho con esta construcción (entrevista).

Queda confirmada, dada esta declaración, la mencionada yuxtaposición entre las estructuras sindicales rurales, altamente territorializadas, y la estructura de organización que emerge de la LPP, que promovió mediante el reconocimiento jurídico de las comunidades campesinas e indígenas como componentes formales del sistema de gobernabilidad municipal, dentro de las OTB y los Comités de Vigilancia. A nivel urbano, la estructura partidaria también ha seguido la distritación urbana que se diseñó tanto en la LPP como en la Ley de Municipalidades, enfocada más hacia los municipios urbanos.

Sin embargo, cabe preguntarse cuál es la relación, dentro de los niveles territoriales partidarios, entre lo departamental y lo nacional. Parece que, por lo menos en una primera instancia, habrían existido tendencias centralistas en la relación entre el nivel nacional del MAS y el nivel departamental.

Quiero hacer hincapié en el hecho de que ha habido en algún momento dentro del partido un centralismo muy fuerte; ha existido, hay que reconocerlo hidalgamente, pero también hay que reconocer un desarrollo progresivo internamente, hasta el punto de que muchas situaciones en las cuales más bien nosotros, como militantes, hemos solicitado el punto de vista del mismo Presidente, de instancias nacionales como la Dirección Nacional del partido, la Nacional de la Confederación de hermanos campesinos a nivel nacional (CSUTCB) y otras instancias como las Bartolinas (entrevista con Marlene Salinas).

Posteriormente, parece estarse abriendo un espacio de debate y redefinición de la relación entre los niveles departamental y nacional del partido, como lo analiza Porfirio Llanqui:

en algunos temas tenemos que ser claros, es decir, cada departamento tiene su autonomía en decisiones, pero también hay que escuchar al nivel nacional las recomendaciones que hace. Un tema, por ejemplo, es en las elecciones, nos recomendaron candidatos para las municipales en Monteagudo y Culpina pero no funcionó y ahora nos escuchan y tenemos un poco más de autonomía (entrevista).

En un régimen políticamente descentralizado en general y autonómico en particular existen espacios en los cuales el nivel territorial superior no puede imponer, políticamente, ciertos cursos de acción y que requieren de coordinación entre las autoridades para abordar problemas complejos que rebasan las esferas territoriales. Tal parece que en la conformación de un partido nacional, que emerge en gran parte de un proceso de descentralización, ese es un problema, como sostiene Zacarías Herrera:

hay una autonomía local, regional, departamental en relación a lo que son las direcciones nacionales, pero no puede haber una total autonomía departamental, regional o local que sea ajena o divorciada del lineamiento nacional. [...] es una necesidad objetiva alcanzar el mayor grado de coordinación para que las tareas que se tengan que ejecutar a nivel departamental, regional o local estén en concordancia con la política nacional (entrevista).

Esta necesidad de equilibrar institucionalmente los niveles territoriales del partido se complica con el dualismo funcional que enfrenta el MAS, oculto

detrás de la idea de que el partido es un instrumento político de las organizaciones sociales, indígenas y populares que lo conforman, como lo hace notar Llanqui:

Como el Instrumento nace de las organizaciones, por ende las organizaciones son las que están manejando. A nivel departamental ahora hay una Dirección Departamental que está reconocida a nivel nacional. Sin embargo, hemos visto últimamente que es conveniente que se conforme un Estado Mayor. ¿Esto para qué? Muchas veces el tema de la decisión departamental del MAS no tiene mucha fuerza, sino más las organizaciones, aquí en Chuquisaca ellas son las que manejan, la FUPCH por ejemplo, Bartolinas, federaciones regionales, y el Estado Mayor se ha conformado a través de estas organizaciones y otras instituciones (entrevista).

Es todavía incierto, por ende, si el MAS podrá constituirse en un partido que alcance una autonomía relativa de la influencia de los movimientos sociales en lo funcional, y si encontrará un equilibrio entre descentralización y coherencia política en lo territorial.

Este no es un problema con el que se enfrente APCH, debido a que su alcance parece circunscribirse mayormente al área urbana de Sucre, aunque su organización también sigue la base territorial diseñada por la LPP. La organización institucional de APCH es menos clara, lo cual se observa al analizar las declaraciones de Moisés Torrez: “hoy en día Alianza Por Chuquisaca tiene una representación fundamentalmente de las bases de organización social de algunas juntas vecinales de distritos, pero fundamentalmente del área rural en lo que hace al Chaco chuquisaqueño y a los Cintis” (entrevista).

Como se menciona anteriormente, APCH emerge al calor del conflicto urbano/rural que refleja la crisis estatal y de la amalgamación de varias agrupaciones ciudadanas vinculadas al movimiento cívico, que empieza a su vez a desgastarse al calor del conflicto y cuando se politiza extremadamente y entra con una incidencia importante en la prefectura de Chuquisaca, en 2006. Sin embargo, dentro de lo urbano su estructura sigue, al igual que en el caso del MAS, la distritación municipal y sus células fundamentales están en las juntas vecinales, instancias también formalizadas por la LPP como componentes básicos del sistema de gobernabilidad que genera esa norma mediante las OTB y los comités de vigilancia.

Su articulación con el área rural es en primer lugar escasa, pero se nota mucho menos orgánica que su estructura urbana y, en segundo término, está centrada en sectores que históricamente han sido ajenos o han mantenido una distancia relativa con los sectores rurales vallunos, mayormente andinos.

En todo caso, más allá de estar en extremos polares del clivaje urbano/rural, reflejo de la crisis estatal boliviana, ambas organizaciones políticas se estructuran siguiendo las bases territoriales y poblacionales que surgen con la LPP, hecho que refuerza la hipótesis de que el cambio político emergente de dicha reforma, combinado con la caída del anterior sistema de partidos, se constituyen en las bases de la reestructuración total, desde lo local, de la política nacional.

Un nuevo espacio político y la lucha de las legitimidades

De modo similar a lo ocurrido en la AD paceña, los representantes chuquisaqueños resaltan el hecho de que la falta de infraestructura y presupuesto han sido los principales obstáculos con los que se ha topado su trabajo en el primer año.

Por otro lado, y de manera paralela al caso paceño, hay una interesante convergencia entre las fuerzas oficialista y opositora en lo que hace a la aprobación unánime de ciertos proyectos, especialmente los relacionados con la construcción de infraestructura caminera y aeroportuaria. Más de una decena de leyes departamentales de este tipo habrían sido aprobadas. Los proyectos más importantes aprobados por la AD en coordinación con el Ejecutivo, serían el aeropuerto de Alcantarí y la vía caminera denominada Diagonal Jaime Mendoza, de los cuales todos los entrevistados se muestran orgullosos (entrevistas a Marlene Salinas, Moisés Torrez, Jaime Cárdenas, Justina Martínez y Zacarías Herrera).

Sin embargo, ya en temas de nivel más ideológico y principista, como la redacción del estatuto departamental, se refleja la polarización, aunque es atemperada por la minoría marcada que representa APCH —cuatro asambleístas— en relación a los dos tercios que tiene el MAS —15 asambleístas—. Este hecho es denunciado por los asambleístas de APCH, que coinciden en resaltar el hecho de que el sistema electoral, que privilegia lo rural por sobre lo urbano, ha distorsionado el verdadero equilibrio de fuerzas departamentales. Torrez y Pallares coinciden al plantear que la votación que obtuvo APCH

en el departamento alcanzó el 37%, pero su representación en la AD no refleja este porcentaje y es bastante reducida (entrevistas a Pallares y Torrez).

En ese sentido, y como sucede en La Paz, la polarización social entre lo urbano y lo rural no ha quedado plasmada en la polarización dentro de la AD. Esto parece haber evitado que ésta sufra de *impasses* serios, por un lado, pero también la ha despolitizado, con el riesgo de que esta despolitización haga que los conflictos latentes y estructurales de Chuquisaca vuelvan a las calles en algún momento, especialmente si se modifica el equilibrio de fuerzas en el nivel nacional.

Yo creo que una polarización alta no hay, porque no están dadas las condiciones, y eso es producto de que no hay un equilibrio de fuerzas políticas. Qué nivel de polarización puede haber cuando son cuatro asambleístas, que hacemos el máximo esfuerzo por cumplir nuestro rol y hay 17 asambleístas totalmente funcionales a su Gobierno, entonces no puede haber... Ojalá eso ocurra en futuras gestiones, cuando las fuerzas políticas realmente estén en equilibrio (entrevista con Moisés Torrez).

Los representantes del MAS también están conscientes de este hecho, y lo asumen como favorable. Porfirio Yanqui (entrevista) plantea que más allá de tener los dos tercios, se han abierto a integrar a la bancada de APCH y a la bancada indígena —dos representantes guaraníes— en las directivas. Sin embargo, no existe la noción de la necesidad de pactar, ya que en los hechos el MAS y sus dos tercios lo hacen innecesario. En una versión más radical de esta postura, al hablar de posibles acuerdos políticos, Justina Martínez plantea:

Eso no se va a ver aquí, como nosotros somos la mayoría absoluta no necesitamos de oposición ni de alianzas, ni de nada. Mire, yo pienso que no se va a dar, tampoco nosotros como partido y como departamento no le estaríamos dando esa opción a nadie, de hacer alianzas y no lo vamos a permitir [...] los acuerdos existen en los proyectos, pero hablando de líneas y de políticas no hay ningún acuerdo (entrevista).

En síntesis, la lucha de las legitimidades dentro de la AD chuquisaqueña refleja atenuadamente el clivaje fundamental del departamento, que a su vez responde en gran medida a la crisis estatal por la que atravesó el país. Sin embargo, la sobrerrepresentación de lo rural dentro del espacio mencionado parece no

reflejar el verdadero equilibrio de las fuerzas en el departamento, poniendo a la AD ante el riesgo de perder legitimidad como espacio de procesamiento institucional de conflictos. Las fuerzas internas de ésta no ven la necesidad de generar acuerdos sustanciales y el MAS se refugia en su mayoría aplastante para desplazar los conflictos estructurales fuera de la asamblea. Esto, si cambian los equilibrios de fuerzas nacionales, puede ocasionar que el conflicto vuelva a las calles, haciendo retornar al departamento a la situación de confrontación y violencia que experimentó antes de la adopción del régimen autonómico. De cualquier modo, existe un nivel de mayor cohesión dentro de la AD chuquisaqueña, a diferencia de lo visto en La Paz, en torno a los beneficios del régimen autonómico, ante el histórico centralismo del país. Por último, al igual que en La Paz, el consenso también se ha instalado en torno a la idea de la promoción del desarrollo socioeconómico departamental.

Lamentablemente no hemos podido entrevistar a representantes de la bancada indígena en Chuquisaca. Hasta julio de 2011, es plausible creer la versión de los representantes de APCH, que expresaron que estos representantes estaban alineados a la bancada oficialista. Esto podría haber cambiado después del conflicto del TIPNIS, pero la política regional y sus ritmos pueden haber atemperado una posible fractura en el bloque mayoritario. En cualquier caso, y para la AD chuquisaqueña en particular, dado que el MAS por sí solo alcanza los dos tercios, un quiebre de esa naturaleza no afecta las dinámicas analizadas en este trabajo.

Santa Cruz

¿Liderazgos producto del cambio?

Es un elemento común en las AD bajo análisis que los liderazgos políticos que emergen en este nuevo espacio se alejen del sistema de partidos que colapsa entre 2002 y 2005, en primer lugar, y que a su vez sean el producto de la combinación entre el cambio social y el cambio político emergente en el país en las últimas décadas. Sin embargo, y con mayor claridad en el caso de la bancada oficialista en Santa Cruz, la agrupación ciudadana VERDES, este relacionamiento con la LPP no se cristaliza sino en su relación indirecta con la Ley de Descentralización Administrativa, la cual a través de sus consejos

departamentales, constituyeron en Santa Cruz el espacio institucional por el cual se filtraron las históricas demandas de descentralización política departamental, que la LPP trató de contener y canalizar al ser complementada con la LDA.

Sin embargo, ante la caída del sistema de partidos y la crisis estatal que ésta desata, la demanda autonómica es viabilizada en 2005 a través de la “selección” de prefectos, momento en el cual la ventana entreabierta de los consejos departamentales es instrumentalizada por el movimiento cívico/regional cruceño, para avanzar hacia la conformación de un espacio político autónomo departamental.

Hablando del cambio social, por ejemplo, nos llamó mucho la atención la entrevista con Rosemary Sandoval, la actual presidenta de la Comisión de Constitución de la AD cruceña. Con un marcado acento paceño, esta líder nos comentó cómo, en el desarrollo de su carrera profesional, estuvo siempre vinculada al proceso de la descentralización, pero a su vez cómo la alta conflictividad registrada en La Paz hacia el año 2000 la había hecho buscar nuevos rumbos en su desarrollo profesional.

En ese marco, la gestión pasada me invita el Concejo Municipal de Santa Cruz de la Sierra a formar parte de éste y me propone como consejera departamental. Eso quiere decir que ya ha habido una trayectoria de cinco años de gestión como Consejo Departamental, es hoy por hoy Asambleas Legislativas Departamentales. Esos cinco años han sido obviamente transcendentales, fundamentales para mí porque ya no era ayudar o apoyar desde la cooperación, sino ejercer realmente en vivo lo que significa ser un funcionario público (entrevista).

Esta trayectoria hacia la política ilustra cómo en el caso de varios asambleístas cruceños la LPP ha sido fundamental para su incursión en la política, pero sólo antes de transitar por un nivel intermedio, el del Consejo Departamental, a partir de 2005, al contar con un prefecto electo, se convierte en un instrumento para canalizar el impulso autonomista.

De manera similar, Dehlmar Méndez nos relata:

Yo fui asesor del presidente del Comité pro Santa Cruz, hoy gobernador de Santa Cruz, y cuando el comité cívico cruceño inició esto que llamó autonomía. Así que he trabajado con la gente que participó en este proceso, tanto en la construcción del estatuto como en la socialización del

estatuto, en la gestión por el Referéndum, en la comisión de autonomía y ahora estoy presidiendo la Comisión de Desarrollo Autónomo de la Asamblea Legislativa [...] Fui parte de los ex concejeros, todavía los últimos elegidos por el concejo municipal de acuerdo a la Ley de Descentralización que estaba vigente. Posteriormente, en aplicación del estatuto antes de la Constitución, fuimos asambleístas de transición, y posteriormente me tocó estar en el primer grupo de asambleístas elegidos por voto popular (entrevista).

La trayectoria política de Méndez nos da otra luz sobre la forma en que se entrelazan varios procesos distintos en un momento de crisis específico. La LPP y la LDA abren un espacio para las demandas históricas de los movimientos cívicos, particularmente el cruceño, que junto a otros actores locales y regionales conforman una coalición que presiona para avanzar, en su demanda de descentralización departamental, a un sistema de partidos que colapsa y que había bloqueado estas demandas, justamente a través de la implementación de la LPP.

Bernardo Suárez, por su parte, nos comenta:

particularmente hemos estado en la vida cívica, también en la parte institucional como directiva de cooperativas, también hemos estado en lo que es parte del comité de vigilancia, OTB y de manera independiente también, y posteriormente fui presidente del Colegio de Abogados, porque soy abogado, y también creo que lideramos todo lo que es el proceso autonómico partiendo desde Camiri, toda vez que mi persona como presidente de la Asociación de Abogados tomó la iniciativa de poder, juntamente con concejales de Camiri, propiciar la elección de los consejeros departamentales por voto popular. Entonces nosotros el año 2002 o 2003, casi no lo recuerdo, propiciamos la elección de consejeros por voto popular, que lo hicimos en Camiri, donde participamos como parte del Comité Electoral en la Asociación de Abogados, lo llevamos a cabo y procedimos a la selección, porque fue una selección para que dé viabilidad al Concejo Municipal porque la norma lo establecía así (entrevista).

Una vez más, y con mayor claridad, observamos cómo la actividad cívica en las provincia del departamento, catapultada por la plataforma de la LPP, hace que este liderazgo articule ambas trayectorias en la búsqueda de ampliar el espacio político de los consejos departamentales, más allá de las restricciones

que la LDA interpuso sobre estos órganos y sus potencialidades para la deliberación política y la legitimación a través del voto popular.

En las tres entrevistas anteriores observamos un patrón recurrente: el impulso autonomista, encarnado en los sectores cívicos y regionales de Santa Cruz, que repercute después en la denominada Media Luna, a partir de la preponderancia económica que adquiere la región basada de los setenta. Esta dinámica se entrelaza con la apertura del espacio político que impulsa la LPP, aunque en este caso se da con mayor fuerza en la estructura (limitada) de relación entre este espacio y los consejos departamentales que eran elegidos indirectamente por los concejales de cada provincia. Cuando colapsa el sistema político, el bloque cívico-regional emerge como actor político sustituto en la región y con sus movilizaciones logra que se apertura el nivel subnacional a la elección popular de los prefectos.

El primer prefecto electo de Santa Cruz fue Rubén Costas, ex presidente del Comité Cívico cruceño, y alrededor de él que se aglutinan estos liderazgos tanto cívicos como sociales para presionar por la apertura del espacio prefectural, configurando la futura estructura de las asambleas departamentales, que eligen a sus asambleístas por primera vez en 2009, después de que los bloques en conflicto acuerdan un texto constitucional en el Congreso. La nueva AD electa en 2009 está conformada, en su bloque mayoritario, por este tipo de liderazgos, como lo plantea la asambleísta suplente Marta Lazo: “Yo fui invitada por el gobernador Rubén Costas, al cual admiro por su lucha, por su trabajo, por su inclusión, por su apertura hacia los sectores sociales” (entrevista).

Marta Lazo inició su carrera en la dirigencia sindical, y en coordinación con muchas organizaciones sociales y la cooperación internacional, participó en el proceso del Diálogo Nacional 2000, un interesante experimento de deliberación de la sociedad civil en el nivel nacional, que se cristalizó en una ley cuyo objetivo principal fue la lucha contra la pobreza, saneando ciertas falencias que tuvo la LPP en la asignación de recursos por población, que no quebraba la desigualdad entre los municipios pobres —usualmente poco poblados— y los ricos. Esa experiencia, plantea ella, la trasladó a la gestión de la AD, que ha llevado adelante un diálogo departamental en base a cuyos resultados Santa Cruz habría diseñado su Plan de Desarrollo (entrevista).

En síntesis, los entrevistados de la bancada oficialista en Santa Cruz —VERDES— muestran una clara trayectoria en la que se mezclan el cambio social, emergente del crecimiento cruceño de las últimas décadas, y el cambio político, expresado en la apertura de espacios locales y experiencia en la administración pública, a través de la LPP, pero sobre todo por la inserción de estos sectores cívicos en los limitados Consejos Departamentales, relacionados directamente con el sistema de gobernabilidad generado por la LPP. Por último, ante la caída del sistema de partidos, este vínculo entre lo cívico y lo prefectural se fortalece y politiza, primero en las calles —con los cabildos y movilizaciones cívicas—, y respondiendo a la presión que esto ejerce sobre el sistema en decadencia, mediante la ampliación del espacio político prefectural para dar paso a esta nueva fuente de legitimidad que se da con la elección del prefecto y posteriormente de la AD.

Sin embargo, podemos decir que ésta es la mitad de la historia; la otra la compone la importante bancada que tiene en la AD de Santa Cruz el MAS y la también importante bancada especial indígena. Analizamos anteriormente los patrones de migración de occidente a oriente que, en términos cuantitativos se empiezan a disparar desde la Revolución del 52. La migración a Santa Cruz, sin embargo, no sólo siguió el patrón campo-ciudad, sino que también se caracterizó por una migración semidirigida de campesinos del occidente al área rural oriental, muchos como pequeños propietarios y otros como empleados de la creciente agroindustria.

Es en esa dinámica que poblaciones como Yapacaní y San Julián empiezan a desarrollarse, poblaciones que se constituyen, hacia el año 2000, en los bastiones del MAS y por ende del bloque indígena-popular. En este sentido, dentro de Santa Cruz, en distintas proporciones, se replica la polarización sociopolítica que afronta el país. El asambleísta Edwin Muñoz nos relata:

Soy asambleísta departamental por la provincia Ichilo, que comprende cuatro municipios: Buena Vista, San Carlos, San Juan y Yapacaní. Electo y a la vez muy comprometido con la provincia, con mi municipio y con el departamento de Santa Cruz [...] Vengo de una familia muy luchadora sindicalmente, de padres que han resistido, primero que ha sido parte de los procesos revolucionarios que ha vivido nuestra Bolivia. El año 1949, cuando empiezan a organizarse las primeras milicias campesinas en algunas provincias de los departamentos, y en particular aquí en Santa Cruz,

se iniciaron en San Germán, Yapacaní, en Surutú en el municipio de San Carlos, en Santa Rosa (entrevista).

Es interesante cómo el entrevistado sitúa el inicio de su trayectoria política en el proceso anterior a 1952, proceso en el que emergen las milicias campesinas y en el que en gran parte se desenvuelven estos importantes procesos de migración rural-rural. Más allá de esto, en general, la representación del MAS en Santa Cruz está mayormente compuesta por representantes de poblaciones indígenas y rurales, que en parte son producto del cambio social y en parte reflejan la continuidad que representan varias poblaciones indígenas; es el caso de Antonia Irayigra Iraipi, quien empieza su carrera siendo dirigente sindical representante de los pueblos indígenas guarayos. Sin embargo, su entrada a la palestra política se da en las movilizaciones indígenas que piden por la convocatoria a una AC a partir del año 2000 (entrevista).

En ambos entrevistados, así como en el profesional invitado, Silvestre Zeballos —un trabajador petrolero que estuvo vinculado a YPFB— se ve una menor conexión de sus trayectorias políticas con el cambio político disparado por la LPP. En todo caso, su incursión se dispara del liderazgo sindical o social al liderazgo político durante la crisis estatal que se inicia en 2000. Además del claro caso de Irayigra, tanto Muñoz como Zeballos participaron en las elecciones nacionales de 2009 por las circunscripciones uninominales 49 y 50, respectivamente. En todo caso, la adopción de las circunscripciones uninominales es un complemento que permite que los espacios políticos locales abiertos por la LPP se proyecten en el nivel nacional, lo cual nos muestra una vez más que los liderazgos políticos emergentes en el espacio político departamental en Santa Cruz emergen de la combinación entre cambio social y cambio político.

La LPP, la autonomía y la transformación del Estado

De manera similar a los casos anteriores, los entrevistados cruceños reconocen en mayor o menor medida a la LPP como un elemento precursor del avance hacia la adopción de las autonomías departamentales. Con más especificidad, los representantes de la bancada VERDES vinculan a la LPP con la apertura que ellos promovieron, en el marco de la LDA, respecto a la autonomía departamental. A la pregunta de si la LPP es un precedente para la adopción de las autonomías departamentales, Dehlmar Méndez responde:

Sí, digamos que la Ley de Participación Popular es la norma precursora, y que redistribuyó los ingresos de acuerdo a un criterio de proporcionalidad poblacional. Incorporó conceptos importantes que fueron recuperados en el estatuto cruceño y también en los estatutos de los demás departamentos, y algunos de sus criterios fueron de alguna forma establecidos en la Constitución Política del Estado (entrevista).

Entonces, y no sólo a nivel de la apertura del espacio político local y la redistribución territorial del poder, la LPP se convierte en precursora de la autonomía departamental; en palabras de uno de los ideólogos del EA cruceño, es una inspiración principista que es recuperada en la estructura normativa de los EA de la Media Luna.

En tono similar, Rosemary Sandoval plantea que:

No quepa la menor duda de que la Ley de Participación Popular es un hito en la historia del país. La Ley de Participación Popular era la ley maldita en el tiempo de su aprobación, después se convirtió en la ley bendita. No puedes entender autonomías si no haces referencia a la Ley de Participación Popular, entonces ha sido importante, y a partir de esta ley se van profundizando los niveles de descentralización, de desconcentración, además del ejercicio pleno del derecho a la ciudadanía (entrevista).

Si interpretamos estas respuestas a la luz de las trayectorias políticas que nos relataron anteriormente nuestros entrevistados, podemos concluir que tanto en lo referente a la conformación de su propio liderazgo político, como en lo que hace a su valoración de la LPP como la adopción de principios y diseños institucionales de redistribución territorial del poder, las representantes del bloque cívico y regional consideran a la LPP como precursora fundamental de la adopción del régimen de autonomías departamentales.

En el otro extremo encontramos perspectivas más escépticas, pero que no niegan el rol de la LPP en el proceso de descentralización departamental.

Para Edwin Muñoz: “La Ley de Participación Popular, en sus capítulos y en sus artículos hay buenas intenciones, y ha dado, como decimos nosotros, una ‘chispa’ en cuanto a la participación de la sociedad civil a través de OTB” (entrevista).

Sin embargo, parece que ese impulso democratizador no habría sido suficiente para empoderar a los sectores populares: “eso no ha habido en el Gobierno de ese entonces, de darle lo que ahora tienen las organizaciones

sociales, lo que ahora está constituido en la nueva Constitución, el ejercicio del control y del poder político de las organizaciones sociales, que eso no había en la Participación Popular (entrevista con Edwin Muñoz).

Antonia Irayigra (entrevista) también afirma que la LPP ha sido precursora de la adopción de las autonomías, y en lo referente a los pueblos indígenas, su rol en el empoderamiento a través del ejercicio del control social fue fundamental para que éstos avancen después hacia otras demandas, como la de autonomía indígena.

El representante de la circunscripción especial indígena, Suby Picaneray, del pueblo Ayoreo, por su parte, más allá de plantear que la LPP no habría significado grandes mejoras para su pueblo, debido al aislamiento geográfico y la pobreza con la que entran al proceso, dice:

Yo creo que ahí nace la iniciativa. Entonces yo valoro esa iniciativa porque actualmente nosotros como pueblo indígena, especialmente en el departamento de Santa Cruz, se ve el avance de la autonomía, y yo creo que nace lo mismo de los pueblos indígenas, porque si no hay voluntad o interés de nosotros mismos como pueblo indígena, entonces no hay quien le dé impulso a la autonomía indígena (entrevista).

Tanto en el oficialismo departamental como en la oposición y en el sector indígena de la AD, se detecta una valoración positiva de la LPP como precursora del futuro despliegue de nuevas formas de distribución territorial del poder, que determinan la transición al Estado plurinacional con autonomías.

Tanto en términos principista, conceptual, como en términos de una escuela de liderazgo descentralizado, el oficialismo departamental expresa el rol fundamental de la LPP en la construcción posterior de las autonomías departamentales, componente ideológico principal de la agrupación VERDES. Por otro lado, la articulación que existía entre el nivel municipal y los antiguos consejos departamentales, que determinaban la elección indirecta de los consejeros por parte de los concejales de las provincias, se constituye en el espacio a través del cual, en momentos de la crisis de legitimidad del sistema de partidos, el impulso autonomista encuentra su articulación con la institucionalidad formal, y con más fuerza al llevarse a cabo la elección de los prefectos.

Por su parte, dentro de la bancada del MAS y en lo expresado por el representante indígena entrevistado, la LPP se percibe como una iniciativa

pionera por la cual sectores indígenas y campesinos postergados se empoderan e ingresan como actores con voz, voto, e incluso poder de veto, al sistema de gobernabilidad democrática local, en áreas geográficas donde antes no había llegado el Estado. En este espacio de empoderamiento, sin embargo, también perciben las limitaciones históricas del Estado para ejercer sus funciones como proveedor de servicios básicos y de las élites políticas para incluir a los sectores excluidos. Es por eso que a través de la plataforma municipal, y en combinación con la política en las calles, los sectores indígenas y populares, a través de la demanda por la convocatoria a la AC, se constituyen en uno de los emisores de una nueva agenda de legitimación del Estado. Es en este marco donde se filtra la demanda de autonomías indígenas.

En síntesis, desde las percepciones y la práctica política, la LPP y su desarrollo, al cruzarse con la crisis de legitimidad por que atravesó el Estado, ha determinado la emergencia de impulsos de transformación estatal que han hecho transitar a Bolivia a ser un Estado plurinacional y autónomico.

La descentralización y la estructura partidaria

En los casos de La Paz y Chuquisaca observamos que la adopción del régimen de autonomías prefigura la emergencia de sistemas políticos departamentales, por un lado, y por el otro refleja el momento de debacle del anterior sistema de partidos nacional y una indefinida posibilidad de su reconstrucción a partir de lo local. En el caso cruceño, el juego de estas dos dinámicas se muestra con mayor claridad y evidencia que en los anteriores.

El bloque cívico/regional cruceño fue el más coherente y, en gran medida, el bastión de donde emerge el partido autonomista. Ante la caída del sistema de partidos, el bloque cívico y sectores empresariales y sociales de clases medias alzaron la bandera de la autonomía departamental. Sin embargo, y una vez conseguido el objetivo de la autonomía, se evidenció fragmentación política en el bloque, que se dividió en distintas agrupaciones ciudadanas para tratar de acceder al nuevo espacio político departamental. En cualquier caso, al haber sido Rubén Costas el primer prefecto electo de Santa Cruz, es su agrupación la que se mostró más fuerte, y la que se constituye en la primera mayoría dentro de la AD cruceña.

En todo caso, su liderazgo carismático, reflejado en el hecho de que todos nuestros entrevistados de la bancada VERDES hayan sido invitados a

participar en la agrupación por Rubén Costas, siembra dudas sobre la capacidad de articulación política de dicha agrupación y su adecuación a la estructura descentralizada multinivel del país.

Sin embargo, parece quedar clara para los miembros de esta agrupación la necesidad de transitar a la conformación de un instrumento, y después un partido político, como lo expresa Rosemary Sandoval:

Había la urgencia de generar un instrumento político. La única forma de poderlo hacer era una agrupación, aunque yo no creo en las agrupaciones porque son coyunturales, porque son para la elección, punto y basta, pero había una demanda fortísima, y en eso hubo debate y una presión fortísima hacia Rubén de muchas personas, me imagino, y de mí con certeza, para hacer un instrumento político, es decir, un partido político. Yo solamente creo en partidos, y deben volverse a consolidar los partidos porque si no hay partidos políticos en un país no hay nada, puede haber dos grandes partidos o diez, pero debe haber partidos (entrevista).

Para Martha Lazo,

la agrupación surge por la necesidad de tener un instrumento que ampare la lucha que viene haciendo esta región con su liderazgo nato y propio de muchos años, porque lo hacíamos antes institucionalmente, y se vio por conveniente, con los avances que teníamos, la elección, por ejemplo, del primer gobernador de este departamento. La necesidad de tener un instrumento, y para ello estuvo la agrupación ciudadana, que ahora la estamos convirtiendo en un partido, el partido VERDES, que pensamos ya llevarlo a nivel nacional, y estamos trabajando para ello, porque hay necesidad de poder contagiar a todo el país todo lo que vivimos en avances también aquí en Santa Cruz (entrevista).

Llama la atención, en este caso, en los liderazgos que expresan mayor oposición al MAS, que hayan incorporado de éste la noción del *instrumento político*. VERDES, en esta lectura, es el instrumento político del impulso autonomista y del bloque cívico/regional que emerge de la caída del anterior sistema. Sin embargo, y a diferencia de cierta indefinición sobre el rol de los partidos, parece que el instrumento sería una etapa previa para avanzar en la construcción de un partido de talla nacional, como lo explica Dehlmar Méndez:

VERDES nació como una agrupación ciudadana, en el congreso que hubo hace unos dos meses se convirtió en un partido político. Recién se le está dando la estructura formal de un partido político; nació como una iniciativa ciudadana, posteriormente agrupación, se formalizó como un frente electoral, y ahora ya es un partido político formándose recién, con una idea justamente descentralizada en los mandos (entrevista).

Dos entonces son las dinámicas que parecen prefigurarse en la (re)construcción de la política desde lo regional. La idea de saltar de ese espacio hacia la escala nacional mediante la construcción de un partido político, por un lado, y la necesidad de descentralizar dicha estructura, hacia abajo, de acuerdo con la nueva institucionalidad descentralizada del Estado boliviano. Sin embargo, está por verse hasta qué punto sucederá lo propio en la presencia de un liderazgo carismático tan fuerte como el que parece irradiar Rubén Costas.

De cualquier forma, parecen existir intentos institucionales de adaptación a la descentralización, como lo plantea Bernardo Suárez:

VERDES tiene una junta departamental que está compuesta por personas que han sido elegidas en la última reunión que hemos hecho, donde se ha elegido la junta, participan de todos los sectores sociales y también está constituida hoy por hoy la junta electoral. Mi persona forma parte de esa junta electoral, donde se va a tomar como principio la democratización de VERDES en todos y cada uno de los municipios y comunidades para poder tener la representatividad de acuerdo a la propia elección que hagan en ellos y podamos tener la representación como VERDES (entrevista).

Está también por verse si VERDES puede irradiar su discurso ideológico y generar adhesiones más allá de la denominada Media Luna, ya que al ser la autonomía el núcleo ideológico del partido, es de suponer que no tendrá muchas dificultades en pasar de ser una fuerza departamental a una regional con presencia en los departamentos de tierras bajas. El reto está, como lo tuvo un partido eminentemente andino, CONDEPA, en pasar la cordillera; en esta ocasión, en sentido inverso, de abajo hacia arriba.

La contracara del proceso de fortalecimiento político de VERDES es una inusual debilidad que se muestra en la construcción institucional interna del MAS en el departamento de Santa Cruz. Si bien el MAS, como en los anteriores casos, sigue una estructura que articula organizaciones sociales, campesinas e indígenas, de modo paralelo a una conformación territorial

que sigue las líneas de lo municipal, su estructura departamental parece encontrar más dificultades que en los otros departamentos para la conformación de equilibrios.

Edwin Muñoz analiza:

El Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos, tiene su base orgánica en las organizaciones sociales, en los sindicatos, subcentrales, centrales, federaciones regionales, federaciones departamentales y confederaciones a nivel nacional. Paralelamente a las organizaciones sociales, se ha creado una estructura política a nivel de dirección política provincial, dirección política seccional, dirección política distrital y direcciones políticas barriales. Y paralelamente, han ido con otras organizaciones para consolidar ya un brazo orgánico-social y otro brazo orgánico-político, y que ellos ya conforman las estructuras que hay a nivel de los ocho departamentos, menos en Santa Cruz, donde no contamos con dirección departamental por una situación interna que atravesamos (entrevista).

Una vez más, como se analizó para el caso chuquisaqueño, se destaca el paralelo entre la estructura funcional y la estructura territorial del MAS, que en el caso cruceño nos muestra debilidades institucionales internas en el nivel departamental, reflejadas en problemas internos que impiden la consolidación de una dirección departamental en el partido. Esta carencia se hace más importante aún porque el espacio político departamental cruceño es fundamental para que el MAS pueda hacer allí contrapeso a la fuerza del bloque cívico/regional.

Para el oficialismo departamental, y viéndolo desde afuera, la bancada del MAS en la AD, que es un reflejo de la construcción partidaria, es débil porque la dirección nacional del partido impone muchas de las decisiones desde La Paz, con el objetivo expreso de bloquear hasta donde sea posible el accionar del bloque mayoritario (entrevista con Rosemary Sandoval).

El miembro invitado, Silvestre Zeballos, ilustra la indefinición en la estructura de toma de decisiones en el nivel departamental:

Existen cambios totalmente estructurales, y a partir de ello tiene que existir una disciplina partidaria. Yo lo comparo con una empresa donde existe primeramente un directorio, existe después la gerencia general, luego las gerencias administrativa, financiera, legal, etc. Lo mismo lo comparo con

un partido político donde para dar una disciplina los medios deben venir horizontalmente (entrevista).

Como se detecta en los casos anteriores, se prevé que el MAS, en el nivel de su construcción departamental y territorial, afronta tensiones en lo que hace a la posibilidad de alcanzar una autonomía relativa funcional en su relación con los movimientos sociales y el territorial, en lo que hace a la posibilidad de generar, más allá de la agenda nacional del partido, un espacio territorial autónomo que responda a la conformación de una agenda departamental con cierta autonomía de la línea jerárquica que emana de La Paz. Esto resulta un poco más difícil en el caso cruceño, ya que es un campo de lucha de suma importancia en la confrontación entre los bloques indígena-popular y cívico/regional, que a su vez se constituye en un centro neurálgico de la tensión entre centralización y descentralización que hace a la transición estatal boliviana.

Un nuevo espacio político y la lucha de las legitimidades

Como en los casos anteriores, la AD departamental cruceña refleja el clivaje nacional que se dio entre los bloques que entraron en conflicto durante la crisis estatal, aunque con mayor intensidad, al haber sido Santa Cruz el departamento donde emerge y se estructura el bloque cívico/regional. Por su parte, existen también tensiones internas en el departamento, que reflejan la intensidad del cambio social que se disparó con la *marcha al oriente* desde la década de los cincuenta, y que se completa con la consolidación de Santa Cruz como un polo de desarrollo agroindustrial e hidrocarburiífero hacia fines del siglo anterior. La migración hacia la ciudad de Santa Cruz desde las ciudades del occidente, y hacia sus zonas rurales desde la zona altiplánica, han determinado la intensificación, dentro del departamento, de las históricas tensiones entre orientales y occidentales, nuevas tensiones entre ricos y pobres, entre el campo y la ciudad, así como crecientes tensiones entre productores agrícolas pequeños y el circuito económico del complejo agroindustrial.

Por su parte, y a diferencia de las otras asambleas, en Santa Cruz se expresa con mayor claridad, en la conformación de la misma, la intensidad de la polarización entre los bloques en cuestión. Por ende, la AD cruceña se muestra altamente politizada, a tal punto que la polarización

de la que sufre la llevó a la parálisis durante los tres meses anteriores a la realización de las presentes entrevistas. El día en el que se llevaron a cabo tuvo lugar la primera sesión de la AD en tres meses, a la cual no asistieron los miembros del MAS.

La parálisis de la AD es explicada por Dehlmar Méndez:

La distribución del voto en los hechos —somos 28 asambleístas, éramos 27 porque no se reconoció al pueblo moxeño porque la Corte Electoral no quiso avalar su elección—, de los 27 éramos 12 de VERDES, 9 del Movimiento al Socialismo y 4 indígenas. Finalmente hubo un tremendo problema este año por todos conocidos, que se creó una representación ficticia uniendo dos pueblos, para justificar la incorporación de otro, y eso creó una conflictividad tremenda, la famosa unión yuracaré-moxeño, que resulta contradictorio porque un representante político no puede representar a dos pueblos, tendrían que ser dos, un yuracaré y otro moxeño y eso generó una conflictividad tremenda en la Asamblea Legislativa, a tal punto que la paralizó y estuvimos dos meses sin sesión.

Cabe sumarle a este relato el que los dos asambleístas del Frente Amplio, una alianza entre el MNR y otras agrupaciones ciudadanas, que en coalición con VERDES hicieron mayoría, llevando a uno de sus miembros a la primera presidencia de la AD. Sin embargo, desde el MAS se argumenta:

Posteriormente una crisis por el curul de un pueblo indígena, Yuracaré, que viene con todos los documentos del Tribunal Supremo Electoral, que es el único órgano competente para emitir una credencial de una autoridad electa, y se le niega aquí a través de la directiva. Se viene un amparo constitucional, no obedecen ni el amparo, ni después del amparo. Viene una querrela penal por incumplimiento al amparo, se ríen del proceso penal, hasta que viene una situación muy dura para el presidente y para toda la mesa directiva. A raíz de esta situación, la asamblea profundiza su crisis, y en este momento está el presidente detenido en Palmasola, y tenemos al primer vicepresidente prófugo y otros asambleístas que están con procesos pendientes, y esa ha sido una de las causas para profundizar la crisis que hasta ahora continúa (entrevista con Edwin Muñoz).

La transición hacia un nuevo Tribunal Supremo Electoral, por ende, cambia las circunstancias por las cuales el curul en cuestión es clave para equilibrar o desequilibrar la AD, y ponerla en una potencial situación de empate entre

ambos bloques. En todo caso, la salida a este conflicto refleja un fenómeno que se ha dado entre el Gobierno y la oposición en el nivel nacional, el de la judicialización de la política. Según varios de los miembros de la bancada oficialista, pesan sobre ellos varios juicios pendientes por distintas causas. Más aun, la judicialización de la política es el reflejo de un problema mayor que es estructural y hace a la crisis estatal boliviana desde sus inicios: la polarización sociopolítica en lo que hemos denominado la brecha entre legalidad y legitimidad. Ambas partes, en lo que hace al curul en disputa, plantean que la otra actúa de modo ilegal e ilegítimo. Según el MAS, es ilegal no reconocer las determinaciones del TSE, pero a su vez es ilegítimo el no reconocer la representatividad de la elección del representante yuracaré-moxeño. Para el oficialismo, el anterior tribunal electoral no reconoció la legalidad de dicha elección; pero más allá, la directiva no reconoce la legitimidad de crear un curul compartido para dos pueblos indígenas que se habrían comprimido en uno de modo ficticio.

La brecha entre legalidad y legitimidad se expresa de modo estructural en la base de la conformación de la autonomía cruceña, en la presunta ilegalidad del Estatuto Autonómico cruceño, aprobado antes de la NCPE, por lo cual debería someterse a una adecuación a la nueva norma suprema, a través del Tribunal Constitucional Plurinacional. Muñoz afirma:

Ante esa situación hemos sufrido una serie de crisis, hemos estado luchando siempre para que se asuma o que se hagan las actividades de acuerdo a la Constitución, a la legalidad y respeto a las normas vigentes, y sobre todo al interior de la Asamblea Departamental, que nuestra conducta y nuestras acciones estén adecuados a nuestro reglamento de la Asamblea Legislativa Departamental (entrevista).

Cabe resaltar, que efectivamente, cuando se quiebra el diálogo dentro de la AC, los representantes de los departamentos de la Media Luna se repliegan a sus regiones, elaboran proyectos de EA, junto con autoridades parlamentarias y municipales representativas, y posteriormente los someten a referendos departamentales, los cuáles se niega administrar, por su ilegalidad, la Corte Nacional Electoral, pero acceden a hacerlo las cortes departamentales. Es en este contexto que Rosemary Sandoval nos relata que “había una Asamblea Legislativa Departamental, desconocida, amén, pero legítimamente garantizada por un 86% que había votado por un estatuto

del departamento, nosotros no dimos paso atrás y en ese marco hicimos 15 leyes interesantísimas” (entrevista).

Como hemos analizado anteriormente, las credenciales de legalidad de la demanda por una AC constituyente que promovió el MAS como instrumento del bloque indígena-popular no son mejores⁵. Claramente, la AC no era un mecanismo contemplado por la Constitución Política vigente en el momento de su convocatoria. En todo caso, resulta relevante para este análisis entender que siendo la cruceña la Asamblea que representa de mejor manera la composición de los electorados locales de los bloques, y más allá de que también en Santa Cruz se refleja la predominancia de lo rural sobre lo urbano en la representación, es a su vez la más contaminada, por la forma e intensidad de la polarización sociopolítica que afronta el país desde el año 2000. Esto explica por qué dentro de esta asamblea se refleja tan claramente la brecha entre legalidad y legitimidad, y también explica su alta polarización.

Otro dato importante de la dinámica de las fuerzas dentro de esta AD, y que también refleja la dinámica de las coaliciones en el nivel nacional, es la inestabilidad de los bloques. En una primera instancia, como es de suponer, los representantes especiales indígenas estuvieron aliados al MAS. Sin embargo, después de conflictos dentro del bloque, actualmente VERDES, que sufrió sus propias fracturas, asegura su mayoría en una alianza con el bloque indígena, como lo refleja el representante ayoreo Suby Picaneray:

Nosotros, como pueblo indígena, siempre nuestro sueño era hacer alianza con la bancada del MAS, pero lastimosamente respetamos las decisiones de ellos [...]. Entonces nuestras organizaciones han decidido que sí estamos con los VERDES, pero eso no quiere decir que los pueblos indígenas hayan firmado un acuerdo, sino que me gustó lo que decía el gobernador, que dice que no quiere utilizarnos a los pueblos indígenas, si los pueblos indígenas le piden la presidencia, la va a dar, entonces yo creo que ahí cumplió su palabra el gobernador, y actualmente nuestro hermano Rodolfo López es el presidente de la Asamblea Legislativa Departamental.

Existe, por lo visto, cierta independencia de los pueblos indígenas de Santa Cruz respecto de las decisiones que se toman en el bloque indígena-popular, lo cual refleja, una vez más, la dinámica nacional de las alianzas y coaliciones inestables. Esta fragilidad dentro del bloque indígena-popular, para ilustrar

5 Véase la cuarta sección de mi otra contribución en este mismo volumen.

el punto, ha quedado demostrada por la tensa relación entre el gobierno y los pueblos indígenas de tierras bajas, situación que llegó a un quiebre en el caso del conflicto del TIPNIS.

En síntesis, la AD cruceña es la que refleja una verdadera politización, la apertura de un espacio político como tal. Sin embargo, al estar altamente influenciada por la polarización sociopolítica que da origen a la crisis de legitimidad estatal, su rol de espacio político regional ha quedado relegado a un segundo plano. En los otros casos, la aplastante mayoría del MAS ha despolitizado el debate interno, pero ha facilitado la gestión de las asambleas como tales y la instalación de un cierto espíritu de cuerpo detrás de la idea del desarrollo departamental y los proyectos que buscan alcanzarlo. En Santa Cruz el desarrollo cruceño, que es fundamental para esa sociedad como imaginario de identidad local, ha quedado rezagado por la agenda política nacional y sus conflictos. Por último, la brecha entre legalidad y legitimidad que se origina en la forma de aprobación del EA cruceño parece empeorar la situación de estancamiento institucional de la AD cruceña, situación que no afrontan los otros dos departamentos, al estar elaborando sus EA en base a una nueva CPE y la LMAD. La batalla por la legitimidad se da en los tres casos; sin embargo, la falta de un reflejo adecuado del peso de dichas legitimidades en conflicto, en la composición de las AD, y una menor brecha entre lo legal y lo legítimo en La Paz y Chuquisaca, las hacen funcionar mejor desde la perspectiva de su desempeño institucional.

Conclusiones

Del análisis comparativo realizado podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. Si bien las tres Asambleas Departamentales analizadas reflejan el conflicto nacional entre un bloque indígena-popular y un bloque cívico/regional, cada uno refleja versiones particulares del mismo, confirmando la hipótesis de lo fragmentados e inestables que son estos bloques. En La Paz el clivaje urbano/rural es notorio, pero está altamente influenciado por el clivaje indígena-no indígena. En Chuquisaca está claro que el clivaje fundamental es aquel que se da entre la población urbana y la rural. Por su parte, Santa Cruz refleja el clivaje entre oriente y occidente, tanto en su tensa relación con el

Gobierno central, como en la tensión entre orientales y migrantes occidentales.

2. Se han abierto, indudablemente, nuevos espacios que configuran una política de escala departamental, que se manifiesta en la presencia, en las tres AD, de partidos y agrupaciones locales como la principal contrapartida al MAS. Sin embargo en Chuquisaca, y con mayor claridad en Santa Cruz, la influencia de la polarización a nivel nacional todavía contamina mucho la dinámica política departamental.
3. Tanto el EA de Santa Cruz —cuyo modelo ha sido adoptado por la Ley del Régimen Electoral Transitorio—, como los de La Paz y Chuquisaca, reflejan que dentro de las AD existe una sobrerrepresentación de la población rural respecto de la urbana. Esto y el peso político del MAS en el occidente han hecho que las mayorías del MAS en las AD de La Paz y Chuquisaca sean aplastantes, lo cual ha despolitizado y anulado la polarización ideológica en estos entes deliberativos. Cuando ésta se ha manifestado en La Paz, la oposición ha optado por retirarse del debate ante su inferioridad numérica, dejando potenciales temas sin procesar. La consecuencia en Santa Cruz ha sido la polarización extrema dentro de su AD.
4. La despolitización de las AD de La Paz y Chuquisaca, sin embargo, ha facilitado el desarrollo normativo e institucional de éstas. En cambio, la polarización en el caso cruceño ha llevado a su AD al punto de la parálisis.
5. Todavía existe un dualismo entre el modelo de autonomía que se da en la Media Luna y el que se da en los demás departamentos. Esto se debe a que los primeros aprobaron sus estatutos anteriormente a la aprobación de la nueva Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y el segundo lo hizo antes, lo que causa problemas con su actual legalidad. Este problema también influye en la dificultad para el desarrollo institucional y normativo que afronta Santa Cruz, pero a su vez refleja el conflicto sociopolítico nacional.
6. La nueva estructura de descentralización le causa problemas de adaptación tanto al partido mayoritario a nivel nacional, como a las oposiciones regionales, especialmente la cruceña. El MAS

deberá afrontar las tensiones que genera su rol de partido y Gobierno nacional, lo cual requiere una autonomía relativa hacia arriba, en el contexto, hacia abajo, de una estructura funcional dependiente, entendida como instrumento por los movimientos sociales, y la nueva estructura político-territorial del país, que es descentralizada en varios niveles. Por su parte, el MSM y los VERDES, afrontan el reto de poder articular sus estructuras, altamente adecuadas a la estructura descentralizada del Estado, en partidos políticos de talla nacional.

7. Las autonomías departamentales son, en parte, el producto del cambio social —demográfico y socioeconómico— experimentado en el país en las últimas décadas. Sin embargo, es el cambio político experimentado con la descentralización y la democratización del país, combinado con la caída del antiguo sistema de partidos, el factor determinante que les da origen como parte de la crisis y transición estatal que lo anterior produce. Queda por verse si la emergencia de este nuevo espacio político departamental traerá incluso mayores transformaciones a la sociedad y el Estado bolivianos.

Apéndice

Ficha técnica de las entrevistas realizadas

Asambleístas departamentales La Paz

Rómulo Cussi	MAS (presidente)
Asambleísta por:	Territorio
Lugar:	Asamblea Legislativa Departamental
Duración:	15'57"
Ángel Villacorta	UN
Asambleísta por:	Población
Lugar:	Hall SOBOCE
Duración:	09'37"
Adolfo Mamani	MAS
Asambleísta por:	Territorio
Lugar:	Asamblea Legislativa Departamental
Duración:	14'09"
Aurelio Alvarado	MSM
Asambleísta por:	Población
Lugar:	Asamblea Legislativa Departamental
Duración:	25'16"
José Mendoza	Indígena (kallawayá)
Asambleísta por:	Territorio
Lugar:	Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Duración:	15'06"
Clementina Amaru	MSM
Asambleísta por:	Población
Lugar:	Asamblea Legislativa Departamental
Duración:	15'36"

Claudia Bravo	UN
Asambleísta por:	Población
Lugar:	Asamblea Legislativa Departamental
Duración:	26'44"

Roberto de la Cruz	MAS
Asambleísta por:	Población
Lugar:	Asamblea Legislativa Departamental
Duración:	21'34"

Alejandro Mendoza	MAS
Asambleísta por:	Territorio
Lugar:	Asamblea Legislativa Departamental
Duración:	18'23"

Vilma Magne	MSM
Asambleísta por:	Población
Lugar:	Asamblea Legislativa Departamental
Duración:	15'53"

Asambleístas departamentales Chuquisaca

Porfirio Llanqui	MAS (presidente)
Asambleísta por:	Territorio
Lugar:	Asamblea Legislativa Departamental
Duración:	12'55"

Marlene Salinas	MAS (vicepresidenta)
Asambleísta por:	Población
Lugar:	Asamblea Legislativa Departamental
Duración:	19'43"

Justina Martinez	MAS
Asambleísta por:	Población
Lugar:	Asamblea Legislativa Departamental
Duración:	13'25"

Jaime Cardenas	MAS
Asambleísta por:	Territorio
Lugar:	Asamblea Legislativa Departamental
Duración:	15'23"

Zacarias Herrera	MAS
Asambleísta por:	Territorio
Lugar:	Asamblea Legislativa Departamental
Duración:	23'32"

Gonzalo Pallares Soto	APCH
Asambleísta por:	Población
Lugar:	Asamblea Legislativa Departamental
Duración:	18'54"

Moisés Torrez	APCH
Asambleísta por:	Población
Lugar:	Asamblea Legislativa Departamental
Duración:	2'36"

Rosmary Remaldis M.	APCH – Suplente
Asambleísta por:	Población
Lugar:	Asamblea Legislativa Departamental
Duración:	31'23"

Asambleístas departamentales Santa Cruz

Antonia Irayigra	MAS (indígena)
Asambleísta por:	Territorio
Lugar:	Asamblea Legislativa Departamental
Duración:	14'39"

Edwin Muñoz	MAS
Asambleísta por:	Territorio
Lugar:	Asamblea Legislativa Departamental
Duración:	32'39"

Silvestre Zeballos	MAS
Asambleísta por:	Población
Lugar:	Asamblea Legislativa Departamental
Duración:	17'13"
Dehlmar Méndez	Verdes
Asambleísta por:	Población
Lugar:	Asamblea Legislativa Departamental
Duración:	19'20"
Martha Lazo Suárez	Verdes
Asambleísta por:	Población
Lugar:	Asamblea Legislativa Departamental
Duración:	20'53"
Bernardo Suárez	Verdes
Asambleísta por:	Territorio
Lugar:	Asamblea Legislativa Departamental
Duración:	17'21"
Rosemary Sandoval	Verdes
Asambleísta por:	Población
Lugar:	Casa de Gobierno
Duración:	1 26'08"
Suby Picaneray	Indígena (Pueblo Indígena Ayoreo)
Asambleísta por:	Territorio
Lugar:	Asamblea Legislativa Departamental
Duración:	21'07"

Memoria del Seminario Taller Internacional
“Descentralización y democracia en Bolivia
Impactos y perspectivas”

Proyecto Friedrich Ebert Stiftung (FES), London School
of Economics (LSE), Universidad Mayor de San Andrés,
Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES-UMSA)

La Paz, 15 de septiembre de 2011

Análisis comparativo de las consecuencias de la descentralización en dos procesos de democratización: la Revolución de 1952 y la Participación Popular

Expone Gustavo Rodríguez y comenta Gonzalo Rojas

Bolivia: cuando el Estado llegó al campo. Municipalización, democratización y nueva Constitución

Expone Moira Zuazo y comenta Diego Ayo

Debate

Manuel de la Fuente

Empiezo haciendo un comentario a los textos de Gustavo Rodríguez y Moira Zuazo. En el caso de Gustavo Rodríguez me ha parecido interesante esta comparación entre el MNR del 52 y el MNR del 94, que muestra muy bien los cambios que se han dado en las concepciones en ambos momentos, pero sería interesante profundizar el tema del mestizaje.

En el 52 el MNR se plantea fuertemente el hacer desaparecer lo indígena, reemplazándolo por lo campesino, y en esa época hay una política muy clara respecto a pensar en la creación de la nación a partir de lo mestizo, mientras que en los años noventa existe la concepción de aceptar las diferencias que podrían existir en el país y se plantea lo pluri y lo multi, y esto podría estar acompañado por esta idea de la Ley de Participación Popular, que se relaciona con lo que decía Gonzalo Rojas de potenciar lo indígena. Creo que este es un tema que se podría profundizar.

En cuanto al texto de Moira Zuazo, hay esta idea sobre los indígenas y la gente rural que llega a las ciudades y que finalmente están viviendo un poco hacia adentro y hacia fuera. Hacia fuera están pensando más en sus ligazones con el campo por el hecho de que en las ciudades no encuentran trabajos estables, hay exclusión, no reciben servicios, etc. y es por eso que el discurso del MAS, que está más cerca al pueblo indígena, tiene un eco, una resonancia más fuerte en las ciudades, y la penetración del MAS se

ha facilitado por este hecho. No sé si Moira ha trabajado el que la ruralización de la política no se da solamente con que haya alcaldes indígenas, concejales indígenas o con un fortalecimiento del sindicalismo rural, sino también con la posibilidad de llegar a las ciudades y, a partir de ello, llegar a las clases medias.

Una última pregunta a Moira Zuazo: decías que de alguna manera hay una movilidad social muy fuerte y que hay el crecimiento de una burguesía chola que se hace un poco contra el Estado. No sé si es cierto, pues me parece que esta burguesía chola se hace de alguna manera a partir de contratos que tiene con el municipio, contratos de compras estatales. Justamente ayer discutíamos con Diego Ayo el cómo se va construyendo una nueva clase media económicamente poderosa o una burguesía chola a partir de esa multiplicación enorme de las administraciones municipales, departamentales y nacionales, y la burguesía chola aprovecha estas compras del Estado, de la construcción de obras del Estado.

Ivonne Farah

Me gustaría que Moira Zuazo profundice en esa idea de ruralización de la política, porque justo cuando ella habla de la emergencia de lo rural en lo urbano en realidad señala elementos que indicarían un proceso de mestizaje, pero sobre todo de modernización de lo agrario. Cuando menciona el paso de la estabilidad o circularidad al cambio, el paso de un tiempo más natural hacia un tiempo acelerado, todos estos son elementos donde están los límites de ruptura entre lo tradicional y lo moderno, que sería la modernidad, justamente. Queda la duda de si lo que está ocurriendo es esa ruralización de la política o es más bien la reconfiguración de un sujeto agrario campesino en un nuevo sujeto que está adquiriendo estos nuevos elementos más vinculados con lo moderno y urbano.

En relación a eso me queda la duda de cómo vamos a definir lo rural, lo indígena y lo indígena originario campesino; los elementos específicos de lo que va a ser lo indígena, cuando lo que estamos viendo es esto que Moira llama muy adecuadamente la transmutación, pero en la propia configuración de los sujetos mismos y también en sus instituciones.

Fernando García

A propósito de la presentación de Gustavo Rodríguez y el comentario de Gonzalo Rojas, creo que se relacionan en principio en buscar esta identificación de cuáles son estos efectos políticos de la Revolución Nacional y la constitución del sujeto campesino, que explicaría un poco esta idea de la ruralización de la política, o el efecto que va a tener en la dinámica de la política de los ámbitos rurales con la municipalización. Porque siempre el enfoque de Moira Zuazo se separa en dos fronteras, por decirlo así: entre tradición y modernidad, entendiendo por tradición las dinámicas rurales y por modernidad las dinámicas de la ciudad o la ciudadanía, y creo que esto no ha estado al margen de la dinámica de la construcción de la Revolución Nacional, que se propuso como idea el mestizaje por un lado, pero se propuso la constitución del Estado-nación, con todas las consecuencias que implica esta conceptualización de Estado-nación.

Por eso Gustavo Rodríguez hablaba sobre esa idea antiliberal pero también profundamente liberal de las revoluciones. Liberal por toda la tradición antigua del liberalismo del siglo XIX y esta reconstrucción histórica que hacen los nacionalistas respecto a la construcción del Estado-nación, pero también liberal en términos de horizonte de construcción de sociedad y de Estado, y que creo que se irradia la dinámica de organización y de construcción del Estado, y no solamente del Estado sino de la sociedad.

A partir de esta construcción de la Revolución Nacional se va a dar el hecho de la irradiación del sindicalismo, la influencia del sindicalismo en el movimiento campesino. Ahí hay un elemento que hace necesario buscar el nexo histórico del impacto político de la Revolución que al día de hoy nos desborda, o que nos constituye. Estamos viendo en este proceso la emergencia, el copamiento de la dinámica campesina errática estatal que tal vez no se dio en el 52 con la fuerza con que debió darse, pero existe la hipótesis de que no se dio con esa fuerza porque simplemente no habían estructuras institucionales que copar, la estructura del Estado era centralista; en cambio ahora tenemos unidades institucionales descentralizadas.

El campesinado copa estas estructuras y está irradiando esta forma vinculada con este imaginario moderno que trae la Revolución consigo: la constitución de sociedad, lo cual es un problema.

El otro problema es cómo se explica esta ironía de la ocupación campesina a lo estatal, cómo se explica en esta hegemonía la dinámica de lo indígena. Y es que el imaginario campesino puede estar vinculado con esta construcción moderna de Estado-nación, con todas sus consecuencias, pero parece ser que el imaginario indígena no es compatible o no expresa las mismas funciones que estaría expresando la Revolución nacional como tal. Creo que ahí aparece la idea de lo plurinacional, y yo pensaría que es otro momento constitutivo que ahora nos replantea pensar la dinámica de lo local y lo municipal.

Víctor Villalta

Quiero hacer un comentario sobre la Participación Popular. Por supuesto que hay diferentes interpretaciones, visiones y miradas sobre los efectos que ha tenido la aplicación de la Participación Popular, pero creo que es importante mencionar que esta implementación y las discusiones que se hacían sobre recursos económicos también se han basado en luchas históricas, y nos ha permitido, por lo menos en el ámbito rural y en la comunidades, apoderarnos y lograr esta recuperación de nuestra dignidad como personas; también nos ha permitido aprender de la gestión pública. Hasta ese momento lo municipal existía en las ciudades, pero en las comunidades y secciones de provincias se lo ejercía en un sentido paternalista, por alguien que estaba en el pueblo manejando el municipio y negando a las poblaciones indígenas.

Por supuesto que la primera etapa fue dirigida totalmente “al cemento”. Las estadísticas muestran que se compraba camionetas, se hacía plazas, etc., pero también hay que recordar que de alguna manera ha servido para buscar soluciones a los problemas de agua potable y a problemas mínimos que tenían las familias indígenas. Caminando en el campo en los años 1985 o 1990, en muchas comunidades rurales las mujeres no tenían derecho a usar una abarca o un zapato hasta que tenían 13 años; no conocían una población urbana. Entonces este es el mérito de la Participación Popular, el mérito de este empoderamiento que ha logrado la Participación Popular.

También hay que notar que hay muchas experiencias en el campo de la producción. Se han buscado varios caminos para encontrar espacios mínimos en que la Participación Popular pueda apoyar en la producción; hay cientos de estas experiencias. En Tarija, por ejemplo, una organización de

indígenas o campesinos que quería producir vid, uvas, y han pedido un préstamo al Municipio, que se los ha dado. Hay, pues, muchos de estos ejemplos en lo que significa el proceso de construcción de la participación popular.

Sin embargo, la LPP también tiene sus problemas, por supuesto, y esa es la base de estos problemas de la identidad, los problemas del ayllu-sindicato, efectivamente esto ha partido de esta base social, porque los sindicatos han sido empoderados con la Ley de Participación Popular y los indígenas o los ayllus están buscando la reconstitución territorial. Esto también nace o se profundiza ahí en lo que hace a estas organizaciones históricas; por eso tienen razón en decir que aunque lo originario campesino es una sola palabra, existen demandas específicas de los campesinos, como también hay demandas diferenciadas de los ayllus.

Alberto García

Si bien la Revolución del 52 plantea varias cosas, como elección de ciudadanos y elección de vecinos, una ciudadanía universal, pero que a la vez alentaba al sindicalismo, esta idea asociativa de la construcción de equidad que se expresa en esta dicotomía entre ciudadanos y formas asociativas que son los sindicatos, creo que abarca también formas que van a ir planteado temas hacia adelante que hacen a la construcción del propio Estado, porque parecía ser un poco contraproducente apostar a la ciudadanía, pero también fortalecer esta idea asociativa que se da de manera contundente y que se mantiene desde antes de la Revolución, sobre todo en el occidente.

Esto va a ir cuajando porque cuando uno ve los inicios de la Participación Popular, cuesta indicar dónde se acopla mejor el municipio a esta forma asociativa. Para poner un ejemplo: en el Chapare, el jefe sindical también es alcalde, un poco como lo que se da ahora con el presidente Morales, que también es presidente de las seis federaciones y del trópico cochabambino, y creo que esta lógica ha ido arraigándose con un elemento que tiene que ver con la incorporación de la democracia representativa. En estos sectores campesinos, recuperando la tesis de Zavaleta, desde los años setenta el movimiento campesino y otros sectores rechazaban la validación de la democracia representativa, pero posteriormente la irán asumiendo no solo como un aspecto central sobre la educación, sino en su propia lucha.

Si vemos el nacimiento del MAS, éste se da en un congreso de la CSUTCB en que deciden construir un instrumento político, y esta idea de la democracia representativa es un elemento central que se va ir arraigando fundamentalmente a partir de ahí. Veamos lo que ocurre en el mismo municipio, y que parecía ser dicotómico: la democracia representativa para elegir alcaldes en todos estos ámbitos, sobre todo sindicales, donde la disputa de quién va ser alcalde al final se define por el voto electoral. Esto es interesante porque refleja este acoplamiento entre lo sindical y el municipio, entre la idea de ciudadano, la conformación asociativa, y creo que la elección remata en el municipio, donde más fácilmente engrana. Pero quizá donde más problemas de representación se dan sea en los municipios urbanos, que tienen otra característica, porque en estos municipios rurales hay este acoplamiento entre la democracia sindical y la democracia representativa, y aquella es además un ejercicio de conducción de un municipio.

Por otra parte, respecto a lo que Moira Zuazo planteaba en datos en relación a que entre 1952 y 2001 se produce este cambio demográfico, con un fuerte crecimiento de la población urbana, quizás resulta un poco paradójico cuando ella dice que hay una vuelta a la ruralización de la política, puesto que cada vez hay menor población rural. Y cuando afirma que hay una hegemonía de campesinos e indígenas en la política, acaso la llegada de ellos está ruralizando la política. O más bien estamos en esto que el Pacto de Unidad propone: una construcción de Estado Plurinacional, que está buscando quizás resolver este tema, y sobre todo un pacto con lo indígena en la construcción/disputa por el poder.

Carlos Mesa

Vale la pena hacer una consideración de carácter histórico para intentar evaluar algunas de las presentaciones en la línea de continuidad sobre algunas constantes que me parece importante separarlas de manera adecuada. Primero: la visión general no se ha roto, ni con la Revolución del 52, ni con la Constitución de 2009; es decir, el liberalismo político en la Constitución está expresado también en 2009 a partir de la que la República sigue siendo la base fundamental del sistema de organización del Estado. Esta paradoja es importante porque creo que desmiente la idea de rupturas absolutas, y doy dos fechas: 1826 y 1831, en sentido de que en 1826 el liberalismo político

construye la ciudadanía desde la perspectiva del presidencialismo monárquico, en 1931 rompe la idea del presidencialismo monárquico para establecer el concepto de presidente separado de la lógica de la unipersonalización.

La Revolución de 1952 es, como dice Gustavo Rodríguez, la construcción de una propuesta histórica nacional, al punto que ha marcado de una manera todavía fundamental la constitución de la incorporación de aquel sector que no estaba incorporado, el sector indígena. ¿En qué sentido? En que a partir del 52 se define la organización del mundo indígena con la forma sindicato y sobre la base del corporativismo, rompiendo la estructura prehispánica y colonial que tiene una estructura organizativa basada en las organizaciones originales que tenía el mundo prehispánico desde el punto de vista territorial, y que respetó la Corona española.

La fuerza de la imposición de la forma sindicato y de la forma corporativa es tal que hasta el día de hoy no se ha podido romper. El intento de recuperación de los espacios del ayllu, para poner algún ejemplo evidente, está circunscrito a algunas áreas, básicamente Potosí y Oruro, lo que en mi opinión no tiene la perspectiva de superar una estructura que construye la Participación Popular. La autonomía municipal andina no se podrá basar mayoritariamente en el ayllu, sino en el municipio, la sección, la provincia, que son parte de la Constitución republicana de Sucre, de 1826.

Esta forma sindicato está fortalecida en efecto por la estructura en la que se basa el actual Gobierno, y esta es la gran contradicción de la propuesta indígena que tiene un discurso constitucional, que no guarda ninguna relación con la práctica objetiva de lo que es el desarrollo del poder indígena, y por eso se producen las diferencias tan radicales entre la visión indígena de tierras altas y la de tierras bajas.

Un tercer elemento vinculado con las continuidades dice que el liberalismo no se ha roto, y que la base liberal sigue sustentando la estructura del país. La segunda cuestión fundamental es que el proceso de cambios cualitativos entre la Revolución del 52 y lo que hoy vivimos se da en 1994, durante el primer Gobierno de Sánchez de Lozada, no solamente con la Ley de Participación Popular sino con la Reforma Educativa intercultural y bilingüe y con la Ley INRA. Estos tres elementos son incuestionablemente la base ideológica del Gobierno del presidente Morales, y la gran paradoja es que el sistema que se identifica como el gran enemigo público del proceso

de cambio de 2006 está precisamente encarnado en Sánchez de Lozada, en sus bases ideológicas, sus bases estructurales, sus bases de comprensión de la sociedad, que son cualitativamente mejores que las del 52 en términos de democratización recuperando un sentido democrático, como muy bien decía Gustavo Rodríguez, del voto universal, y el voto universal es el que permite el cambio cualitativo.

La gran ironía histórica de Morales es que es heredero directo de las reformas del 96 y del 97. Es un hecho, que me parece clave, que sin Participación Popular, sin Reforma Educativa, sin la Ley INRA no hubiera habido un proceso de cambio en 2006, cuyo discurso por ahora está basado en una retórica constitucional que en estos días nos estamos planteando si es aplicable y si en efecto responde a la propia filosofía del Gobierno. En mi opinión, el Gobierno muestra su contradicción en la medida en que el Presidente es un dirigente sindical, el Gobierno es centralista, las autonomías se han dado a pesar del Gobierno y en contra de lo que el Gobierno hubiese querido, y con la constitución de lo indígena estamos en un Estado binacional, no en un Estado Plurinacional. El Estado binacional quechua y aymara trata de imponer su hegemonía sobre la teórica plurinacionalidad, que es el elemento de adorno que hoy en día se ve contradicho por la acción de quienes se dan cuenta que son ciudadanos de segunda, de tercera o de cuarta. El modelo histórico que propone Morales no es un modelo plurinacional, es un modelo binacional, y este es un aspecto fundamental.

Termino con una breve reivindicación del período de mi Gobierno que me parece legítima: la Agenda de Octubre recuperada por el Gobierno desde la demanda popular, que es la que baja la tensión generada por la crisis de 2003, no es poco importante. Los puntos que nosotros desde el Gobierno planteamos el 17 de octubre son también elementos fundamentales para explicar cómo se llega a donde se llega, a la Asamblea Constituyente, en tanto hay que reformular el pacto social, y a las autonomías desde las regiones.

El 20 de abril de 2004 propongo formalmente en un discurso la elección de prefectos y la constitución de autonomías, que me parece clave, y la reformulación de la visión del Estado y de sus recursos naturales a partir del referendo de los hidrocarburos, que se convierte en un decreto basado en este referendo, como lo dice el Considerando del 1 de mayo de 2006. Es decir, la agenda de octubre planteada desde la base de la sociedad en la crisis

de septiembre y octubre es recogida inmediatamente por el Gobierno en su discurso, que toma de la propuesta popular, para llevarla adelante en el período posterior a la crisis que tengo que enfrentar, y que desemboca en el Gobierno del Presidente Morales. Creo, en consecuencia, que hay rupturas y continuidades.

Moirá Zuazo

La historia republicana boliviana es de mediano plazo, y si ésta se articula con una mirada de largo plazo, observamos un movimiento pendular, con continuidades y pequeñas rupturas, y en esas continuidades y en el análisis de esas rupturas podemos vislumbrar futuro, podemos observar qué es lo que estamos construyendo. De esta manera un elemento que me parece importante, pensando en esas continuidades, en aquella discusión sobre la presencia de dos tradiciones, una tradición de construcción de democracia institucional, democracia representativa, democracia procedimental, como la llama Salvador Romero, versus esta suerte de democracia que rebasa las instituciones, yo diría que más bien que lo que ocurre es que no le bastan las instituciones porque las instituciones no llegan a ella, y se posesiona entonces de las calles, y deviene en democracia directa y participativa.

Lo que me queda claro del debate, que lo recojo y lo recupero, está casado con aquello que se fundó el 52, la tradición corporativa que rebasa, que protesta, que alcanza la calle, eso también me parece importante, que es la protesta por la ausencia estatal, por la debilidad estatal.

Yo creo que es la debilidad de la construcción institucional la que salta por las fisuras, pero ésta no está en el centro del debate. Siempre ha sido como el hijo ilegítimo, no es el centro del debate y sin embargo, siempre se presenta como el problema no resuelto, como la dificultad.

Y ahí comparto con Ivonne Farah, qué es esto de la ruralización de la política, que significa. En realidad, lo que estoy tratando de pensar es una paradoja, porque el mundo rural tiene el legado del 52, como diría Carlos Mesa, tiene el legado del sindicato campesino corporativo como una fuerza, como una red que está ordenando el espacio rural como la red más fuerte. Pero no es solo eso, están también las identidades indígenas de tierras altas como identidades lingüísticas en disputa, en conflicto interno: “soy aymara”, “soy campesino”, “soy boliviano”, soy todas esas cosas a la vez. Lo hemos

visto en encuestas que hemos hecho en la institución, y la pregunta es ¿qué me politiza?, ¿qué me constituye como sujeto político? Y no encontré otra palabra fuera de 'ruralización' que me permita manifestar esa complejidad del mundo rural, algo que permita hablar de esto tan complejo, que es la realidad política y social en el espacio geográfico de lo rural.

Ahí entro a la crítica que hacía Fernando García —que es siempre lo que está sonando atrás— cuando me decía que tiene toda la impresión de que estoy hablando de una suerte de dualidad: tradición versus modernidad, o sea la ruralización o lo rural, como lo decía también Gustavo Rodríguez, como lo rústico versus lo moderno, la ciudad y la modernidad.

Yo creo que ahí estamos atrapados en las limitaciones del discurso, las limitaciones de la conceptualización. Efectivamente, cuando tratamos de analizar ordenamos, establecemos diferencias y similitudes, pero fundamentalmente separamos aquello que nos está mostrando el proceso boliviano, que es un momento de transición, y no necesariamente de transición de lo rural hacia lo urbano; y aquí podemos claramente establecer lo que sucede, como con un estilote, pues pasa una generación y el señor deja de ser rural y comienza a ser plenamente urbano, pero en realidad es más complejo que eso.

Una tesis que me ha hecho pensar es el estudio de Simón Yampara sobre la Feria 16 de Julio en El Alto. La tesis a la que arriba es que la Feria 16 de Julio nos muestra la presencia del campo en la ciudad, pues reproduce la lógica producción-feria-fiesta, que es la lógica de reproducción de la vida en el campo aymara.

Desde esa perspectiva, ¿podemos decir que El Alto es el campo en la ciudad? Es la presencia de lo aymara urbano. Indagando en otras investigaciones sobre El Alto, especialmente investigaciones sobre jóvenes, salta a la vista que efectivamente los migrantes somos los seres que venimos con una mochila cultural, venimos con nuestras creencias y dificultades, nuestra percepción de integración, que es lo más importante en el mundo rural del que provenimos, y con este lente leemos la nueva realidad a la que estamos enfrentados, que además nos arremete. Estamos viviendo en esa presión y actuamos políticamente en esa tensión; en ese nuevo mundo nacen nuestros hijos con otras posibilidades, con otra mirada, no cargan la misma mochila que nosotros, y ese es el mundo cultural suburbano distinto al mundo rural, que es lo que constituye la realidad de la mayoría de la población en este país.

Gustavo Rodríguez

Los revolucionarios están obligados a crear un mito del origen, es decir, un mito fundante que probablemente tiene que ver más con la memoria que con la historia, y sí con la recreación de ese pasado. Así fue el 52, de hecho crearon un mito sobre su propio error y sobre el pasado, que no necesariamente coincidía con el pasado real, y por otro lado asumieron parte de ese pasado, y no solo en las instituciones, sino a través de dos elementos que ellos no crearon en términos históricos pero a los que sí les dieron un relato en su narrativa: por un lado, todo el tema del mestizaje, que puede abarcar desde muy atrás, probablemente desde la fuga de los indígenas para esconderse de los sistemas de dominación española y transformarse en otro, que es un mecanismo de escape, pero también el tema del campesino.

Finalmente yo he coincidido varias veces con que no fue la Revolución del 52 la que creó el pequeño campesino; eso se produjo en Cochabamba ya a fines del siglo XIX, sino antes. En realidad, la campesinización parte de un proceso que se estaba desarrollando en el tejido de la sociedad.

Salvo para los revolucionarios, ninguna revolución puede anular el pasado, excepto para los jacobinos franceses, que creían que podían cambiar el calendario, o los bolcheviques rusos, que suponían que podían crear un soviét sobre Rusia; salvo para ellos, el pasado existe.

Ya decía que las ideas son cárceles de larga duración y lo estamos viendo ahora, cuando uno examina los imaginarios que hay detrás de esta disputa en relación al TIPNIS¹, sin hacer ningún juicio. De pronto a mí me interesa que el camino pase no más por ahí, están haciendo juicio sobre eso, salvo que los imaginarios estén reproduciendo cosas viejísimas; el dirigente de la CSUTSB dice que son salvajes en un mundo incaico, *aucas*, salvajes, *chunchus*, los que están fuera del universo civilizatorio inca.

Si uno se fija, es así como la denominación se usa en el mundo incaico, pero por otro lado están reproduciendo esta vieja construcción del sujeto del 52: sindicato más campesino parcelario. Estos interculturales son herederos del 52, esas dos cosas no se rompieron, están ahí y no está mal que estén ahí, eso es algo que me gustaría señalar.

La otra es la lógica sindical como lógica civilizatoria; así fue vista en el mundo del 52. Sobre la estructura parcelaria, sobre la pequeña propiedad

1 Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (nota de edición).

en Cochabamba, trabaja el autor Gordillo; muestra esta confrontación temprana —1953, 1954— entre los campesinos que quieren afirmar su derecho parcelario a la tierra y las comunidades que, usando viajas lógicas y documentos precoloniales, dicen que quieren derechos colectivos sobre esas tierras porque habían estado ahí en la época del inca.

El 52 es el proyecto que tiene el sindicato y el pequeño campesino, es una lógica civilizatoria. Gonzalo Rojas decía que un mundo indígena estaba presente en la Ley de Participación Popular, ¿pero qué tipo de indígena? Cuando hablamos de inclusión ya no hablamos de diferencia, cuando hablamos de inclusión en términos de liberalismo multicultural canadiense no estamos hablando de plurinacionalidad, que es el reconocimiento político de la diferencia.

El movimiento del 52 era inclusión. ¿Por dónde se plantea eso? Por la vía de la escuela, por la vía de la castellanización. Hubo dos grandes momentos civilizatorios en el caso cochabambino: la introducción del quechua como elemento civilizatorio y después la introducción del castellano o español.

Termino diciendo que finalmente en el marco de la historia no hay en este país un solo proyecto de nación; hay varios, el otro perdió y la historia nunca puede ser contrafactual, nunca puede escribirse sobre lo que ya pasó. La historia es como el cacho, lo que se ve se anota, se escribe sobre lo que ha ocurrido, no sobre lo que pudo haber ocurrido. Pero como en toda fantasía uno puede preguntarse qué hubiera ocurrido si en 1899 aquella solución hubiera sido otra, y no miremos más atrás, a 1781.

Probablemente hoy no tendríamos a Evo Morales, o bien Evo Morales no sería la excepción, sería probablemente la regla. Si Zárate hubiera ganado o si Zárate hubiera logrado establecer un pacto con los liberales, probablemente la historia hubiera sido otra, pero no es así, estamos asistiendo a un proceso diferente al del 52.

Pero obviamente, y termino señalando lo que dije al principio, aunque el grupo más jacobino del Gobierno, al igual que el jacobinismo rural, crea que puede eliminar todo, no puede; no estamos asistiendo a la desestructuración del mestizaje, estamos asistiendo a la reinscripción del mestizaje. El mestizaje se está escribiendo de otro lado; el mestizaje del 52 se escribió desde el lado de los grupos criollos, yo me voy a fundamentar en lo que demostró Sanjinés varias veces y lo que está en Juan de la Rosa. Estamos más

bien en un mestizaje que se escribe desde el lado indígena, equilibrado o no, desequilibrado o no, estamos yendo a un nuevo tipo de fusión.

Kathrein Hölscher

Para cerrar, quiero dejar en claro algunos puntos que Moira Zuazo ha mencionado en su réplica. Me parece importante el movimiento pendular, que siempre hay continuidades y rupturas, lo cual da pautas para ver la situación actual y el futuro. Creo que es un elemento clave en Bolivia lo que Fernando García mencionó sobre el acotamiento entre lo sindical y municipal o lo municipal y lo político; hay un ligamento muy fuerte entre estos dos conceptos.

El tercer punto que el pensamiento y visión liberal no se agotó, ni en el 52, ni en la Participación Popular ni en el proceso que hoy vivimos con el denominativo de “Proceso de cambio” que evidentemente hay cambio pero tal vez no tan profundo como se contextualiza en la teoría. Un elemento que se ha hablado es el de cómo definir lo rural, el indígena y cómo conceptualizarlo desde los hilos que es un concepto que ya está polarizado si se puede conceptualizar así, ese es otro punto de vista. Pero algo que también dijo Gustavo Rodríguez al final es que hoy también vivimos un proceso de mestizaje pero desde lo indígena y no desde lo blanco o la élite oligárquica, como tal vez lo vivió el país en la Revolución del 52.

Las autonomías departamentales y la brecha entre legalidad y legitimidad

Expone Gustavo Bonifaz y comenta Fernando García

Cambio social estructural y nueva territorialidad

Expone Verónica Paz Arauco

Debate

Gonzalo Rojas

Moira Zuazo prefiere hablar en términos rurales, y lo rural y lo campesino recortan una parte de la realidad que tiene que ver básicamente con el lugar físico que se ocupa y con la ocupación laboral predominante, y en lo indígena hay un énfasis más étnico cultural que recorta otra parte de la realidad. Ambas miradas tienen sus méritos, pero están destacando un aspecto de la realidad, y hay un lugar en el que se sobreponen, donde es pertinente hablar de lo indígena-campesino como una sola cosa. El originario, como saben, es una yapa para tener un poco en cuenta a los pueblos de tierras bajas.

Creo que tenemos que usar metodológicamente lo que fue en su momento un aporte político del katarismo: lo clasista y lo étnico, de utilizarlo con el vigor suficiente que nos permita diferenciar una y otra cosa, porque eso es parte de la problemática actual. Si fundimos una de ellas estamos excluyendo alguna parte de la realidad, cuando lo que nos interesa es dar cuenta de su complejidad, incluso de su preposición, que me parece que ha dado lugar a permitir una generalización indebida.

Salvador Romero

Quisiera llamar la atención sobre el comentario de Moira Zuazo y Gustavo Rodríguez cuando hablábamos sobre la ruralización de la política vinculada además con la democratización. Creo que vale la pena reflexionar sobre uno de los desafíos fuertes que va plantear esta vez a la democracia, la ruralización de la representación.

Señalaba Gustavo Rodríguez que las Asambleas Departamentales son extremadamente rurales porque se ha elegido un sistema electoral que beneficia y favorece claramente al sector rural en desmedro del mundo citadino. Este sistema de elección de asambleístas por provincia le da una bonificación muy grande y fuerte a lo rural; tenemos el Parlamento más rural de la historia de Bolivia en el momento en que Bolivia es más urbana que nunca, y las tendencias andan medio cruzadas.

Cuáles son los problemas y desafíos que esto presenta. Tal vez en algún momento, no en un futuro muy inmediato, quizás cuando las Asambleas Departamentales tengan más poder, más influencia, nos vamos a preguntar donde será el punto de quiebre entre la compensación —que ha sido siempre una lógica del sistema de representación boliviano, pues siempre se ha dado un pequeño plus a los departamentos menos poblados— y lo que puede llegar a ser en un momento un franco desconocimiento del principio básico del sufragio de un hombre, un voto. Empieza a desequilibrarse el valor de voto de los citadinos y de los que viven en las zonas rurales.

Quizás vamos a necesitar ese debate de acá a un tiempo, y también el relativo al punto de quiebre entre ese principio de compensación y lo que puede ser claramente una manipulación del sistema de elección para favorecer a un partido político, por lo menos de la manera en que están plantadas las condiciones actuales de las preferencias electorales. Este sistema puede sobrecargar en semejante forma el mundo rural en desmedro del mundo urbano, lo cual tiene una traducción partidaria muy importante. Creo que esta ruralización de las formas de cómo se están eligiendo a los representantes le va a plantear algunos desafíos a la democracia en los próximos años.

Gustavo Rodríguez

Si hablamos de ruralización de la política, dicen ustedes que hay una tendencia de reducción poblacional de lo rural a favor de lo urbano, pero no puede haber una ruralización de lo urbano, entonces qué identidad se puede tener, en El Alto yo puedo ser aymara, autodefinirme como tal, pero eso no tiene por qué ser contradictorio. Una cosa es el nivel de la demografía, otra el de representaciones, otra el de definiciones.

Verónica Paz

Simplemente una aclaración al comentario de Gonzalo Rojas: en realidad el tema de las microtendencias surge de la metodología que estamos adoptando para este análisis, que lo plantea Mark Penn en un asesoramiento que le hace a Bill Clinton el año 2007. Penn publica un libro en que plantea básicamente una metodología en el ámbito del marketing político que lo que busca es identificar grupos poblacionales específicos, y lo que él dice es que cuando se llega a un 1% de la población ya es un grupo que representa a un número absoluto, lo suficientemente amplio como para marcar una determinada tendencia. Por eso es microtendencia, y no creo que haya una contradicción, es decir, lo que está en juego es mostrar esta idea de que la macrotendencia es algo así como la continuidad, lo que en el agregado está ocurriendo, y la microtendencia es lo que en particular se desvía o acelera la tendencia macro.

Entonces probablemente haya que aclarar un poco por qué se está hablando de micro y por qué una tendencia específica no sería suficiente para expresar esta idea de que existen puntos que pueden generar una masa crítica explosiva, por eso son micro. El 1% de cien mil personas migrantes de áreas rurales a centros urbanos va generando una masa crítica suficiente como para lograr, por ejemplo, salir de la pobreza. Esta terminología se utiliza para ilustrar esta forma de contratendencias que se desvían de las tendencias globales.

Gustavo Bonifaz

El tema es cada vez más latente. La hipótesis que manejo es que la descentralización de la legitimidad, sin el contrapeso de la descentralización de una idea de legalidad, entendiendo al derecho no necesariamente como una expresión de la política sino que tiene, al igual que el Estado, su autonomía relativa; es precisamente esto lo que vamos a enfrentar. Al construir un Estado Plurinacional y al tratar de constitucionalizarlo se da un dilema entre dos conceptos y sus antinomias que se confunden constantemente; me parece que en Bolivia hay una excesiva confusión.

Se dice que la igualdad es contradictoria a la heterogeneidad y que la homogeneidad es contradictoria al pluralismo; es algo así como que la expresión “todos somos iguales ante la ley” quiere decir que tendríamos que tener un sistema homogéneo de cultura jurídica, pero no necesariamente. Como lo

contrario de la igualdad es la desigualdad y no la heterogeneidad, entonces el principio de igualdad jurídica es el que ahora está en cuestión, es decir, hasta qué punto las prácticas de la justicia indígena originario campesina reconocen o cómo conceptualizan el tema de igualdad jurídica o desigualdad jurídica y hasta qué punto podrían ser encapsuladas dentro del principio, por lo menos en lo que hace a tres relaciones: en las relaciones entre las autonomías indígenas y las otras autonomías y el Estado central, los departamentos entre sí y el Estado central, es decir, cómo solucionar conflictos interterritoriales en ambos niveles basándose en ciertos principios que brinden estabilidad a la forma en que se solucionan los conflictos a través de una autoridad que tenga cierta independencia respecto a las autoridades legítimamente elegidas por voto popular.

La segunda cuestión es si se puede ruralizar lo urbano. Justamente el enfoque diferencial —las esferas económicas, políticas, social, cultural y el cambio social, la metodología que utilizo al retributar Hungtinton— nos da un nuevo enfoque, es decir, el cambio social y económico no se traducen necesariamente ni tienen los mismos ritmos que el cambio político. Las consecuencias pueden ser inversas, una urbanización acelerada puede dar como contrapeso una ruralización, dependiendo de qué coaliciones políticas adquieran mejor capacidad de movilización.

Muchas veces puede ser una reacción a la urbanización, puede haber grupos mal organizados a nivel rural por la cultura comunitaria que pueden generar más fácilmente una coalición política y generar un discurso, movilizar a los nuevos migrantes que son en una mayoría campesinos, lo que como corolario institucional te da una ruralización de la política. Lo que necesitamos entender es cuáles son los mecanismos a través de los cuales —y por qué las coaliciones de poder anteriores más urbanas, teóricamente hablando—, viabilizaron reformas que dan como consecuencia que esta reacción, que es el cambio social, adquiera esa manera de expresión.

Fernando García

Vale la pena reflexionar sobre esta paradoja entre lo que se dice y lo que se hace. Carlos Mesa lo dijo esta mañana: hay un discurso que es el discurso de la política, pero no hay una práctica política, no hay esa correspondencia entre discurso y política. Sin embargo, debemos preguntarnos por qué

aparece el discurso, por ejemplo para explicar este tema de la ruralización de la política.

Uno podría entender la ruralización de la política en términos de discurso, y en términos de proyecto se expresa la idea de lo plurinacional, que aparece con fuerza en el momento constitutivo de elaborar la Constitución Política del Estado, que es fruto de un proceso de articulación de organizaciones con base campesina, es decir, cocaleros, colonizadores originarios de las tierras altas que tienen una larga tradición, es decir, de construcción de sugerencias de emancipación o de imaginarios, está el katarismo y está toda esta idea. En realidad, van a ser ellos quienes van a romper con lo del 52. Están también los llanos, y en realidad ahí estaríamos pensando en la construcción del discurso indígena como tal.

Entonces elaboran un imaginario de construcción estatal normativa puesta en la Constitución, que convive obviamente con la tradición histórica y la construcción estatal de este país, es decir, con el liberalismo, con la estructura liberal. Si uno analiza los códigos de la Constitución, está precisamente esta pluralidad de convivencia de imaginarios, está el liberalismo, la división del poder y los derechos fundamentales. Pero están también estas otras tradiciones que se han construido y que tienen su propia historia, indígena originario campesino, así sin coma, y ese es un discurso de poder que abre un horizonte de visibilidad, abre un horizonte de legalidad e institucionalidad. La construcción liberal del Estado debiera ser ordenada porque en los códigos se establece estos tres derechos: igualdad, libertad y derecho a la vida como basamento de la sociedad y de las instituciones, lo cual nos permite construir un orden institucional más o menos bajo la lógica nacional.

Que hay varios liberalismos, los hay y lo sabemos, pero lo que se incorpora como un dispositivo que desordena radicalmente esta construcción ordenada de la legalidad de las instituciones es lo comunitario, porque no hay código que defina qué es lo comunitario. Lo comunitario por esencia estaría expresando la particularidad, y por lo tanto algo así como la dispersión del pluralismo, la aculturación del pluralismo que continuamente, una y otra vez, va a poner en vilo la construcción institucional, entonces ahí creo que habría que ver porqué esta diferencia entre lo que se dice y lo que se hace.

En términos de proyecto normativo hay un proyecto de emancipación nuevo, con código de vivir bien, de nuestra madre tierra, de un Estado plu-

rinacional que reconozca e incorpore dinámicas altamente heterogéneas a los arreglos institucionales, pero también hay prácticas que tienen que ver con la acumulación de memoria histórica y de prácticas que expresen qué es lo que contenemos como memoria histórica o como prácticas. Yo creo que lo que en realidad contenemos son los hechos constitutivos: uno, el nacionalismo vinculado con un proyecto de Estado-nación y, por tanto, con la modernidad. Todas estas ideas que están vinculadas con lo que Gustavo Rodríguez decía esta mañana: si el nacionalismo fue antiliberal en términos de su construcción política, fue también liberal en términos de proyectos, de horizonte y de construcción del Estado y de sociedad, y eso está presente en nuestras prácticas y también en el hecho de que ese nacionalismo desemboca en democracia representativa y por lo tanto en democracia liberal moderna, que también es parte de lo que continuamente estamos utilizando.

Es más, el que utiliza esto continuamente es el movimiento campesino. En los últimos cinco años hemos tenido más eventos electorales —referendos, revocatorios, etc.— que en los anteriores Gobiernos. Entonces estamos repitiendo lo que en memoria histórica se está incorporando en nuestras prácticas.

Hacia adelante pienso que el desafío es precisamente buscar esta correspondencia. A partir de la marcha por el TIPNIS yo diría que se visibiliza de mejor forma lo plurinacional; hasta la oposición habla de lo plurinacional y está obligada a pensar lo plurinacional porque se convierte en la referencia de lo que viene a ser el antes.

Precisamente a partir de esta disputa de cómo estamos pensando lo plurinacional se va ir armando o se va ir institucionalizando en términos generales esta concepción de lo plurinacional.

Moirá Zuazo

Una de las ideas de Gustavo Bonifaz a la que creo que tenemos que darle más vueltas, es cuando él nos dice al principio de su intervención que tenemos que pensar o repensar esto que ha estado ocurriéndonos en el debate académico boliviano, y es esta idea de tratar de explicar el cambio por las continuidades. Creo que es una llamada de atención interesante e importante el ponernos el reto de explicar el cambio por el cambio, qué es lo que ha cambiado.

Otro elemento que rescato de la intervención de Fernando García porque creo que es central, es aquel en que afirma que lo que está pensando Gustavo Bonifaz es el viejísimo tema de la construcción del Estado, y en esta pregunta de la construcción del Estado en realidad todavía no logramos escapar a la tesis zavaletiana, o todavía no tenemos una explicación alternativa a aquella tesis zavaletiana de pensar la crisis del Estado a partir de ese problema que es la presencia de un Estado aparente, un Estado institucionalmente débil, que más bien está ausente en muchos de los espacios territoriales.

Lo que me genera un poco de disonancia, y lo menciono para seguir discutiendo el tema en la tarde, es que esta tesis la plateó Zavaleta pensando en que el 52 era la superación precisamente de ese Estado aparente, y lo que tenemos hoy en día, y así se refleja un poco en el debate, es que después del 52 hemos construido otro Estado aparente, es una suerte de cerrar el círculo, y ahí está otra vez la pregunta sobre otro Estado aparente producto del 52. Álvaro García, por su parte, propone que la solución, como lo planteaba Fernando García, es Estado integral. ¿Qué es eso de Estado integral?

Hay temas que tenemos que seguir discutiendo, y otro elemento que rescato para volverlo a retomar en la tarde en los espacios de discusión son las evidencias que nos mostraba Verónica Paz de aquello que ha cambiado, y son datos fuertes, ese crecimiento, esa presencia de una clase media diversa, plural, ese desarrollo humano que no está a la par del desarrollo económico.

Cierro haciendo alusión a lo que decía Gustavo Rodríguez: finalmente, qué es la identidad, porque lo que yo constato es que puede haber un aymara urbano, y eso no es una presencia del campo en la ciudad definitivamente. Creo que ahí está uno de los nudos que tenemos que empezar a desanudar, pues una cosa es identidad cultural, otra cosa es identidad étnica.

Cuando yo planteaba el polémico concepto —y me alegro que sea polémico, porque de eso se trata— de la ruralización de la política, y estaba plenamente consciente de que estaba usando un concepto geográfico territorial —lo rural es lo territorial— para hablar de fenómenos políticos, sociales y culturales, porque me permitía englobar algo que es

diverso y que está encubriendo una mayor complejidad especialmente en el campo de las identidades, y también en el campo de estas ciencias que se construyen a partir de proyectos socioeconómicos. Cuando estoy hablando de campesinado, el campesinado es una categoría económica que se ha convertido en identidad, y cuando hoy en día decimos que puede haber un aymara urbano, que de hecho hay, no será que lo que estamos viviendo hoy día es un proceso de etnización en la política.

Descentralización y democracia en el proceso postconstitucional

Expone Carlos Mesa y comenta Fernando Mayorga

Efectos de la descentralización en la dinámica de los partidos políticos en Bolivia en perspectiva de la reconfiguración de la democracia

Expone Salvador Romero Ballivián y comenta Moira Zuazo

Debate

Fernando García

Voy a tratar de hacer tres comentarios, sintéticos en lo posible. En principio creo que la lectura que nos ofrece Carlos Mesa en términos de encontrar dos matrices que dan cuenta de la autonomía, me parece central, en términos de que estas dos matrices todavía perviven y que en gran parte pueden explicar los clivajes o las tensiones que se dan a la hora de pensar el proceso autonómico.

Esta primera matriz es en realidad una negociación del Estado centralista, que a muy duras penas se empieza a desconcentrar primero a través de ofertas discursivas pero que en el fondo, como en 1899, no logran concretar el federalismo. Pero luego ya —como Goni decía en algún momento, “orden con cambio, cambio con orden”—, presuponiendo que el control lo tiene el Estado central, se empezó a distribuir ciertos mecanismos de poder del Estado a través de la Participación Popular.

A partir de esto se entenderían gran parte de las reformas que devienen del Estado y de las élites que han gobernado; es una lógica de arriba hacia abajo, una lógica de negociación constante con otras élites, sean locales o regionales. Esta lucha por la municipalización y la departamentalización deberían haber provocado una disputa con las élites de los comités cívicos, que finalmente no se da.

Esta lógica incorpora un imaginario que yo diría que es el imaginario de la descentralización político-administrativa, en el marco de un Estado libe-

ral que intenta modernizarse y configurar una estructura institucional ordenada, pero cuyas matrices están articuladas a la concepción de una democracia liberal sintetizada en estos tres presupuestos básicos: representación territorial, procesos electorales y voto universal.

Este imaginario es tal vez es el mayor producto del último período democrático en términos de la democratización del Estado, teniendo en cuenta que hoy en día es imposible pensar en la emergencia campesina, en el gobierno de Morales, etc., sin participación popular. Pero esta es como una matriz para pensar en las autonomías, una matriz que ordena los círculos cruceños que en gran parte se agarran de esta matriz y quieren profundizarla más, quieren autonomía departamental y posiblemente el imaginario conlleve a que ellos propongan un modelo federal, pero bajo esos presupuestos democrático-liberales.

Sin embargo la otra matriz que, creo yo, ha estado subsumida —por no decir simplemente derrotada— es aquella que está vinculada precisamente a la tradición indígena, campesina y originaria. Carlos Mamani, un historiador, plantea más o menos que hay dos imaginarios desde la perspectiva de autogobierno de los movimientos indígenas que siempre han estado al lado de nuestra historia, uno es el que postula Túpac Amaru como reconstitución; por eso hablo de los mitos mesiánicos, pero que dan cuenta de una forma de movilización social y, por lo tanto, de proyección de imaginarios. Esta idea de la reconstitución está presente en gran parte de los procesos discursivos de organizaciones sociales que replantean este imaginario y a partir de eso proponen la descolonización, proponen varios elementos que están presentes en la demanda indígena.

Pero también hay otro referente que no está tan vinculado con la tradición de Túpac Amaru, sino más bien a la tradición de Túpac Katari. Una reciente investigación de Sinclair Thompson, por ejemplo, intenta construir una explicación, una interpretación del imaginario indígena del gobierno como “cuando solo reinasen los indios”, una idea radical que ya no propone la reconstitución, sino propone cuando solo reinasen los indios, que instaura un imaginario.

Entonces ¿cuál es el imaginario de estas dos lógicas, la de reconstitución y la de cuando “solo reinasen los indios”? Es de alguna manera la idea de autogobierno, autogobierno con base comunitaria, no autogobierno desde

los códigos liberal-representativos, sino desde esa lógica, y siento que todavía ahora estamos en esa tensión, cuando se habla de autonomías indígenas se está haciendo referencia a esta dimensión, y ahí ya no coincidiría con Carlos Mesa al decir que la Participación Popular posibilitó la autonomía indígena. Es cierto que posibilitó el reconocimiento de los indígenas como sujetos y como la mayoría, pero a partir de la Participación Popular no se incorporan institucionalmente sus mecanismos procedimentales de decisión, de gobierno o de elección; esa posibilidad recién ahora se la está construyendo, lo que es bastante complejo.

Uno pensaría que se arma como un arco en el cual se dan las posibilidades de constitución de las autonomías, pensaría que hay dimensiones locales y municipales donde ciertamente sí se da la autonomía desde la lógica del patrón o desde la matriz democrático-liberal, por ejemplo las urbanas, donde efectivamente funcionan. Pero hay lógicas en las que se demanda o exige la construcción de autonomías indígenas, en las que se exige el reconocimiento de sus mecanismos propios para poder autogobernarse.

El segundo comentario tiene que ver con lo que dice Fernando Mayorga, respecto a esta idea de que el sujeto indígena originario campesino es una ficción jurídica. Desde mi punto de vista es bastante genérico asumirlo así, porque uno plantearía que el sujeto político tiene que encarnarse sociológicamente, o el sujeto político es una construcción que está vinculado con determinados momentos de establecimiento de fronteras que hacen que uno asuma una identidad. Y aquí faltaría decir que el sujeto indígena originario campesino es precisamente la articulación de estas tres posiciones del sujeto, pero es una articulación que se da a partir de la demarcación de una frontera con otro, y se da en un determinado momento histórico.

Me parece muy complicado, y diría hasta peligroso, vincular al sujeto originario campesino indígena con el Estado, o afirmar que el sujeto de esta ficción jurídica es el Estado, porque yo diría que el sujeto del Estado Plurinacional es precisamente estas tres posiciones de sujeto que reclaman una y otra vez la configuración de esta representación simbólica. Si bien estos tres sujetos no son coherentes, desde ahí se está pensando en la construcción de una hegemonía, en la construcción de una propuesta estatal.

En relación a lo que Gustavo Rodríguez decía esta mañana, parece ser que a partir de la posición de lo campesino o desde lo indígena, estamos

pensando ahora la construcción del Estado, a partir de la tensión de estos tres sujetos, campesino, originario o indígena, se está pensando la construcción del Estado, y ya no desde la otra lógica.

El tercer comentario está vinculado con esta idea del sistema de partidos. Estoy muy de acuerdo con Salvador Romero en cuanto a la clasificación bastante rigurosa que nos da cuenta de este proceso de transformación del sistema de partidos; sin embargo, me detendría en el momento entre 2005 a 2010, lo que sucede ahora, porque hay un cambio radical en las formas de construcción partidaria.

Si revisamos la historia del MAS, éste deviene de un proceso no convencional, a diferencia de los otros partidos. Ni siquiera la del MNR se parece a la configuración del MAS, que emerge a partir de la acumulación de discusiones, elaboraciones y debates que se dan en el seno de los sindicatos, principalmente campesinos, y además está vinculada con una forma de ocupación del territorio que obviamente se potencia en el momento en que la Participación Popular da a los campesinos la posibilidad de que sientan que son mayoría; eso es lo que ocurre en el Chapare.

En el Chapare, antes de que el MAS exista o antes de que el gobierno municipal exista, es decir, antes de 1994, ya existían las federaciones que controlaban el territorio y repartían tierras, es decir, el poder en términos políticos de administración de los sujetos sobre la gente ya preexistía ahí en forma de sindicatos, que no solamente planteaban reivindicaciones, sino que gobernaban. Y en ese marco, obviamente, cuando se da la Participación Popular ven el escenario institucional como un escenario de fácil cooptación. Creo que este es un evento central para ver cómo se está dando la configuración de los sistemas, de los partidos o de la construcción de los partidos.

Uno podría pensar que ahora los partidos ya no son lo que eran, que ya no tienen esa centralidad que en el pasado tuvieron en términos de monopolizar la representación política, pero tampoco son instancias superfluas; al parecer son dispositivos institucionales relacionados a diferentes matrices de procesamiento de decisiones.

Víctor Villalta

Quisiera acotar algo sobre las autonomías indígena originario campesinas. Creo que hay un aspecto central que ha mencionado Carlos Mesa acerca de

que la Participación Popular es la base para lo que está pasando ahora en la construcción de las autonomías indígenas. Si bien actualmente las autonomías indígenas están reconocidas en la Constitución Política del Estado, hay que ver sobre qué base se construye en la práctica la autonomía en el mismo territorio indígena originario campesino.

Primero hay que reconocer que hay instituciones coloniales instaladas en los territorios indígenas; los corregimientos, los cabildos e incluso la asamblea son instituciones que hemos ido arrastrando desde la Colonia, y no se puede salir de ese esquema porque nos ha marcado realmente en nuestra construcción histórica. Entonces, la pregunta fundamental es cómo vamos a construir autonomía indígena originaria campesina a partir de nuestras organizaciones y nuestras instituciones propias.

Podemos también advertir que actualmente en la gestión pública está vigente la Ley 1178. Entonces, puesto que lamentablemente las normas propias de la Constitución, la Ley Marco de Autonomías y otras, nos dicen que se tiene que hacer gestión en el marco de las leyes que están en vigencia, hacemos así la gestión pública, implementando desde lo moderno, pero con normas y procedimientos propios.

Pero cuáles son nuestras normas y procedimientos propios. Seguramente vamos a poder encontrar entre estas normas y procedimientos propios el cabildo, la asamblea, que son propiamente coloniales; o el autogobierno que creo que es uno de los mecanismos que sí se acercan más a las reivindicaciones de los pueblos indígenas, es decir, que ellos puedan elegir, mediante un procedimiento propio, a su autoridad, lo que reconoce la Constitución como democracia comunitaria. Entonces están organizados en 30 capitanías, sindicatos o *ayllus* y *markas*, las cuales eligen a sus autoridades, por lo cual la elección, de acuerdo a como lo hacen en sus comunidades, se constituye en un ejercicio del autogobierno.

Pero podemos ver también dentro de la autonomía indígena lo que se incorpora de la misma a la salud y la educación. En salud seguramente hay un hospital, pero habría que construir un lugar adonde vayan las personas a hacerse atender por el médico occidental y también por un médico tradicional; y en educación permite a la autonomía indígena construir o aportar con nuestros saberes y conocimientos a la construcción de la malla curricular diversificada.

En este proceso, cuánto de indígena hay en la autonomía, y vuelvo a decir que no se puede negar que la Participación Popular ha marcado esta construcción de la autonomía indígena. Por ejemplo, cuando en una autonomía indígena se dice que se va a volver a las *markas*, que se hará reconstitución territorial, se impone la existencia de los distritos municipales, los cuales nos han ayudado a equilibrar, por lo menos para las elecciones, nuestra participación. Si se volviera a las *markas* se puede dar el caso que una *marka* tenga más habitantes, y se constituya en una mayoría frente a otra que sea una minoría, lo cual provocaría conflictos de representación pues ambas *markas* reclamarían igualdad.

Entonces creo que estamos ante una lucha para salir adelante, pero yo no veo un camino real para lograr una verdadera autonomía originaria o indígena con nuestra forma propia, pero esto se queda otra vez entre comillas, porque cuando empezamos a discutir estos temas volvemos al pasado, a los incas, lo cual no tiene sentido entendiendo que la sociedad y la cultura son dinámicas, entonces tenemos ya una construcción intercultural.

Creo que el desafío de este proceso, lo digo todavía con mucha esperanza, es cuánto podemos descolonizarnos realmente a través de la autonomía indígena originaria campesina, y reconozco que se hacen intentos.

Carlos Mamani dice que hay interculturalidad funcional e interculturalidad crítica. La interculturalidad funcional es cuando ponemos parches a una construcción institucional y la crítica es cuando deconstruimos realmente la institucionalidad colonial del Estado, y Mamani dice que esto va a costar sangre. Creo que estas reflexiones podrán servir un poco para seguir profundizando estos temas.

Gonzalo Rojas

Es verdad lo que dice Carlos Mesa, que la presencia indígena condiciona el texto de la Constitución Política del Estado, yo creo que en términos de retórica, de presencia incluso, con algunas de las consecuencias que señala particularmente en términos de la autonomía indígena. Ahora, qué es lo que nos muestra la práctica, y paso a mostrar un poco de la práctica del MAS, una vez que en estricta lógica amigo-enemigo ha derrotado a la “Media Luna”.

De esta manera deja de lado un ropaje que le sirvió muy cómodamente para precisamente arroparse de lo que podríamos llamar la acumulación

boliviana, en términos políticos, esta reivindicación de la diversidad indígena como un dato positivo y no como un lastre, que fue la mirada del social darwinismo de fines del siglo XIX y comienzos del XX.

Creo que tenemos que ser muy críticos con ambas rutas, porque bajo un nombre tan complejo y tan interesante como interculturalidad, se pueden presentar los minimalismos que nos cuenta Fernando Mayorga, que incluso a los que no creemos que se deba pasar de una dictadura cultural occidental a una indígena nos parece poco.

Incluso gente tan poco cercana a esta temática de la interculturalidad, o en este caso de la interlegalidad como algunos de nuestros colegas de la Universidad Católica que están trabajando el tema, les parece por ejemplo que la Ley del Deslinde Jurisdiccional tiene un sabor a demasiado poco, y si uno la lee puede ver que efectivamente está restringida a muy pocas cosas de la jurisdicción indígena. Entonces no es verdad que en la práctica y en el desarrollo de la legislación inmediatamente inferior a la Constitución la presencia indígena sea hegemónica; en algunos otros casos sí está presente, pero todavía como discurso.

En la Ley Educativa, por ejemplo, en versión de Felix Patzi, la idea de interculturalidad es muy clara: se trata de universalizar la cultura propia, y ese universalizar se puede cambiar sin problemas por hegemonizar, que es justamente lo que se criticaba a la cultura dominante occidental.

Entonces creo que es muy importante mirar discurso y práctica desde una perspectiva crítica, por ejemplo, como la discriminación es mala, entonces toda la justificación de lo indígena es buena per se, porque puede reproducir la misma lógica discriminatoria, nada más invirtiendo la tortilla, y en ese sentido creo que tenemos que ser de nuevo más rigurosos con esto de homologar ciertas prácticas con lo liberal o con lo democrático.

Se ha dicho aquí que, por ejemplo, en los hechos los dirigentes indígenas son democráticos. Sin embargo, en el primer período de Evo Morales o esta última fase, hemos tenido una gimnasia electoral que empieza en 2004 hasta 2009, con referendos que son plebiscitarios, y a estas alturas los que estudiamos estos temas ya no nos podemos engañar: la práctica plebiscitaria tiene un fuerte componente autoritario, porque o ganas o pierdes; eso es bastante contradictorio con un liberalismo democrático, cuyo rasgo principal es

inicialmente tolerancia y después pluralismo, que significa reconocer al otro con el derecho de disputarme la titularidad política.

Ese rasgo democrático sigue siendo débil, y en eso yo coincido con el comentario que ha hecho Moira Zuazo al trabajo de Salvador Romero, porque también a mí me ha llamado la atención esa descripción casi idílica del período de la democracia pactada.

Ya había habido dos momentos de democracia pactada, en 1985 y en 1989, y sin embargo la ley que va a legislar a los partidos políticos recién se la aprueba en 1993, es decir, en vísperas de la catástrofe, porque aunque aquí se ha dicho que en 2003 termina de morir el régimen pluripartidario, ya eclosiona en 2000, y eclosiona básicamente de la mano del discurso del Mallku (Felipe Quispe) el cual tiene características indianistas fuertes, y por eso el de Evo Morales nos parecía un discurso más amigable, porque le daba espacio a unos y a otros.

Esa es en el fondo la lógica fuerte de la noción amigo-enemigo: lo que es bueno para mí es bueno en general, y eso va bastante a contramano de una visión más sustantiva de democracia que no es solo procedimiento. Los procedimientos están para salvaguardar ese pluralismo, si ese pluralismo no existe se vuelve cuento toda la retórica del pluralismo étnico, cultural, jurídico, económico del que está plagada la Constitución, pero en los hechos funciona lo que yo digo, y en el caso del TIPNIS esto es manifiesto. Incluso Choquehuanca ha dicho “No, lo que diga el Presidente no lo podemos cambiar los ministros”. Ni siquiera de los virreyes, como analogía, podría pensarse esto.

Lo que decía Carlos Mesa respecto a esto me parece muy agudo en términos de esta cuasi retórica de expresiones contemporáneas: una lógica de dos repúblicas, que tampoco tiene que ver con una perspectiva democrática, contemporánea de hoy. Fue una lógica que tuvo una prevalencia exacta, es decir, había niveles de porosidad en la Colonia, y por lo tanto hay ciertos regímenes de cambio, y mucho de lo que atribuimos a los usos y costumbres tiene que ver en realidad con prácticas coloniales. Esto se ve hasta en el lenguaje, el término de ‘cabildo’ o ‘cawildo’ como lo han traducido para el aymara, nos lo dice. Entonces no abandonemos nuestro imperativo crítico, ni con oficialistas ni con opositores.

Una última observación: no creo que los opositores no quieran reconstruir el sistema de partidos, simplemente no pueden, y reconstruirlo es uno de los desafíos si queremos tener una sociedad democrática.

Jean-Paul Faguet

En principio quiero hacer una pregunta, aunque la exposición nos ha dado muchas pistas para contestarla. Va sobre todo para Carlos Mesa, y creo que vale la pena tratar de contestarla de forma directa: ¿Por qué el sistema de partidos colapsó? ¿Cuándo colapsó? ¿Por qué ahora tenemos al MAS? Y un poco más allá, ¿qué el MAS?

Creo que algunas de las pistas tienen que ver con el centralismo de los partidos y la territorialidad, los desafíos que proponen los nuevos gobiernos municipales en Bolivia. Pero, en ese caso, el trabajo de Salvador Romero me aumenta la incertidumbre porque en la tercera etapa, de 1985 a 2005, presenta un movimiento paulatino que sin embargo no tendía hacia un pleno mejoramiento del sistema de partidos en cuanto a su institucionalización, su normatividad y una democratización interna. Si las cosas no eran perfectas alrededor de 2000, de hecho en esos tres sentidos eran mucho mejor que antes, y es justo en ese momento cuando todo se empieza caer, y no entiendo por qué.

Por qué los viejos partidos —cuando tienen que ver con los municipios, con la Participación Popular, con el auge de una política local y no solo nacional— no pudieron capturar la política local como habían hecho tan exitosamente desde 1952 con la política nacional. Cuáles son las presiones específicas diferentes que presenta la política local, y por qué el MAS puede responder a estas carencias, a estos desafíos de una forma sistemática, o es que simplemente es el único que quedó parado al final de la tormenta de 2003 a 2005.

Diego Ayo

En general, yo creo que a lo largo de nuestra historia tenemos diferentes formas, diferentes mecanismos para resolver los conflictos.

Cuando no estamos de acuerdo con nuestro adversario, la primera forma de resolver el conflicto es matarlo, esa es una forma clásica, digamos pre 52. Una segunda forma clásica para resolver los conflictos al margen del

52 es que, si no lo puedes matar, de alguna forma lo compras, y tu adversario se convierte en tu aliado circunstancial en función a la amplitud de tu chequera. Y la tercera forma, de resolver el conflicto propia de la democracia ha sido no el asesinato, no la cooptación aunque sin duda puede haber algo de cooptación, sino fundamentalmente la mayoría, el rodillo, la democracia de la mayoría, la imposición de una mayoría sobre una minoría; esa ha sido la forma de resolver el conflicto y apartar a las minorías de las decisiones públicas y estructurales.

Hago esta introducción porque creo que el diseño actual que tenemos con Evo Morales no difiere en lo absoluto de esta lógica de rodillo parlamentario. El problema en el fondo no es, como enfatiza Carlos Mesa, el problema de una binacionalidad o el problema de cierto bloque hegemónico indígena (quechua-aymara) versus el resto del país. El problema es la preservación de este diseño de mayoría o de tiranía de la mayoría sobre la minoría.

Esta mañana hablábamos de continuaciones, de continuar con la Ley INRA con otro nombre, se continúa incluso el Bono Sol como Renta Dignidad. Hay cosas que continúan de forma positiva, pero hay otras que continúan de forma negativa, que es el diseño de aplastamiento por la mayoría, sin consultar con la minoría. Es decir, con piel morena, con abarcas, pero con formas de comportamiento exactas a las de Gonzalo Sánchez de Lozada aplicando el rodillo parlamentario.

La diferencia está en el matiz obviamente étnico que se da en este caso. El argumento de cohesión probablemente ya no sea cívico, empresarial o urbano, sino indígena, pero la esencia misma, no cambia: el aplastamiento por la mayoría a la minoría. Puedo imaginar que el día de mañana, sin Evo Morales, es evidente que este sistema posiblemente ya no tenga esa hegemonía quechua-aymara, pero va a mantenerse todavía la democracia de la mayoría.

Segundo punto, en general este modelo de mayoría lo estamos expandiendo y extendiendo por todo el país en la forma de referendo, como decía Gonzalo Rojas, por qué criticamos a Evo Morales cuando quiere aplicar una mayoría sobre los cruceños, por ejemplo, esa cruceñidad que es minoría frente al occidente es mayoría frente a sus indígenas, frente a los ayoreos, frente a los guaraníes, y siempre los ha ninguneado.

Entonces no es un problema necesariamente de quechuas y aymaras versus el resto de la bolivianidad, sino que es un problema de diseño. Lo que hace Evo Morales con los cambas lo hacen ellos dentro de su jurisdicción territorial departamental con sus indígenas, y por eso tradicionalmente ha habido un sofocamiento, un aplastamiento, un ninguneo de estas minorías indígenas en Santa Cruz. Realmente es un problema extensible, y lo estamos haciendo además como algo constitucionalmente legítimo, con aires supuestamente de democracia. Esto de los referendos consolida a minorías resentidas porque han perdido, y han perdido probablemente por uno o dos puntos como máximo, pero son perdedores.

Esto definitivamente dificulta entonces el establecimiento de una democracia de pactos, de una democracia verdaderamente deliberativa, de una democracia que permita más bien generar incentivos al pacto; yo creo que ese es el problema central.

Hoy tenemos circunstancialmente una mayoría indígena, entendiendo siempre a cualquier mayoría como una coalición circunstancial de minorías, siguen siendo minorías, posiblemente quechuas y aymaras, pero entre los mismos aymaras tenemos notables diferencias, y lo sabemos perfectamente, porque ese cholo burgués que importa refrigeradores por tres millones de dólares no tiene nada que ver con un indígena de Santiago de Callapa o con un colonizador de Santa Cruz, de San Julián; son muy diferentes.

Este modelo de mayorías circunstanciales se lo quiso consolidar en la Constitución aprobada en Oruro en 2007; incluso se decía que la Constitución podía ser reformada solo por mayoría absoluta —lo que afortunadamente fue reformado el 21 de octubre de 2008—, con lo cuál estaba clarísimo que si hay una alianza en el occidente, la Media Luna no existía como país, no existía y definitivamente terminaba como patio trasero.

Digo todo esto porque al final el eje central no es indígena, por el contrario, creo que se ha revitalizado el indígena de las minorías indígenas, lo cual es ampliamente positivo. Es decir, si lo vemos en términos concretos, antes un ayoreo nunca iba a tener opinión en el municipio de Concepción, y un guaraní jamás iba a tener posibilidad de decisión, ni de decir su opinión en la Asamblea Departamental de Tarija; hoy la tienen, y eso está muy bien.

La gran diferencia entre la Constitución aprobada en 2009 y aquella aprobada en Oruro en 2007, es que la de 2007 quería crear circunscripciones

incluso para los pacajes, para los carangas, y había propuestas al respecto. Dar mayoría a los que ya la tienen es absurdo, pero no el dar mayoría, visualizar y revisualizar a estas minorías indígenas que con este tipo de diseños —el de la democracia representativa, el de la democracia de mayorías, el la democracia del número— estaban condenadas a morir, y no hay la menor duda, jamás van a tener la posibilidad de ser autoridades. Por ejemplo, es el caso de los ayoreos, que siendo 500 personas no van a ser nunca autoridades en el municipio de Concepción, pues es prácticamente imposible que los hijos de los ganaderos voten por estos indígenas absolutamente despreciados, porque incluso es un insulto considerarse parecidos a estos indígenas.

De modo que está muy bien que el día de mañana esta reforma constitucional genere esta oportunidad de discriminación positiva, y la plurinacionalidad se la entiende así, pero otra cosa es este devaneo de rodillo parlamentario, que se empieza a consolidar con la excusa de ser muy indígenas, pero en el fondo es la misma esencia de mayoría “wayqueadora”, para llamarla de alguna manera.

En el ejemplo de Oruro que nos da Carlos Mesa, no es el problema el que se declaren indígenas, qué bien que lo hagan si se sienten todos indígenas. El problema sería que el día de mañana ese treinta y pico por ciento de quechuas más el treinta y pico por ciento de aymaras decidan aplicar sus propias políticas al margen del otro tercio de mestizos blancos; ese sería el problema. Pero imaginemos que no se alían ese tercio de quechuas con ese tercio de aymaras en Oruro, sino se alían el tercio de quechuas con el tercio de blancos, y entonces serían mayoría sobre los aymaras. Entonces, como vemos, lo indígena no es el problema, el problema está en este diseño perverso que estamos generando.

Quería enfatizar en este aspecto, porque necesitamos generar políticas de incentivo o de derecho de veto de las minorías sobre temas que les competen, generar más mecanismos de diseño institucional proporcional para que haya más presencia de las minorías que obliguen al pacto, etc., quién sabe, no soy precisamente experto en ingeniería constitucional, pero me queda claro que sí necesitamos los mecanismos que frenen eso.

La segunda parte de mi comentario es mucho más corta. En las cuatro fases de generaciones que nos da Salvador Romero, yo no sé si habría que darle mucha más importancia y considerar una nueva generación a toda

aquella articulación partidaria que surge el 94 en el marco de lo que va a ser la Participación Popular, no creo que 1985-2005 pueda ser un solo bloque, y mucho menos con la reforma constitucional de Carlos Mesa, que quiebra el monopolio partidario y que finalmente introduce esta presencia salvajemente etnificante.

Si ustedes ven los datos municipales, hemos pasado del año 1995 para adelante, de tener un 25% de presencia de autoridades que se autoidentificaban como indígenas a un 80% en las elecciones de 2004; para 2009 no tenemos datos todavía. Es impresionante este grado de modificación del sistema político, y no es verdad lo que afirma esa lógica extremadamente determinista, yo diría muy ideológica, de pensar que hemos sido hasta 2005 un sistema monocultural.

Si ustedes ven los resultados, ya teníamos varios indígenas gobernando de diferentes formas, y aquí tiene razón Carlos Mesa, ya teníamos de facto ciertas autonomías indígenas, pues en distintos municipios existían asambleas comunales, cabildos abiertos, y ya no bajo la dimensión participativa establecida que se abre de forma muy lineal desde arriba, sino más bien diversificada; había distintas soluciones. Así como teníamos un San Joaquín, municipio del que se han apoderado las élites ganaderas, o San Borja, donde la mayoría le ha dado la espalda a los chimanes y a los colonizadores de Yucumo, teníamos también un diseño a través del cual el pueblo gobierna a través de sus usos y costumbres. De modo que la Ley Marco de Autonomías lo único que hace es ratificar algo que ya existía. En ese sentido, me parece que el cambio realmente debe ser mejor dirigido, aunque no sé como. También creo que no basta decir que Evo Morales simplemente continúa lo que ya existía, y que no hay cambios reales; creo que de cierta manera hay una unidad.

En realidad la democracia no existe en el aire esperando su momento para entrar, y una vez que todos los anteriores actores sean depuestos va a ser perfecta. Llega simplemente como una continuación de lo que había, es decir, la democracia va entrando como pequeños enclaves de democratización que después se convierten en un país democrático. Pero los países latinoamericanos en general nunca han llegado a tener una democracia sólida, han sido enclaves democráticos dentro de la tendencia autoritaria.

Aplicando este mismo razonamiento, nos preguntamos qué es lo que tenemos ahora. Es obvio que el cambio va a tener en general toda una heren-

cia del modelo previo, o sea que la continuidad estaba asegurada. Más bien hay que ver el cambio de matiz en el 10% o 20%, que es el porcentaje que está cambiando, en qué estamos cambiando y qué posibilidad tiene de expandirse ese cambio.

Me parece que el sistema de partidos ofrece realmente un elemento central para decir que estamos cambiando, y que ahí sí está el eje central del cambio. Nunca más vamos a tener una democracia pactada de tres partidos, seguramente nos acercaremos mucho más a esta lógica microempresarial partidaria colombiana, entre seis partidos, todos discutiendo, y posiblemente incluso bajo esta figura discutiremos a los partidos en muchos escenarios. Esto nos lleva a pensar el cambio no es solo participativo, sino que el cambio también puede ir por la pluralidad.

Alberto García

Respecto a lo que planteaba Salvador Romero, creo que cuando empieza a describir la configuración de lo que el llama la cuarta generación del sistema de partidos, se queda muy corto y lo que nos ofrece son algunas pinceladas de apreciaciones muy generales que no estarían describiendo esta nueva configuración que se está dando.

Un dato es que la centralidad de todo el proceso político ya no radica solo en los partidos, es decir, si éstos son importantes a la hora de definir, de participar como organizaciones. El MAS tiene la fuerza en las elecciones, pero más allá de eso uno podría preguntarse si el Gobierno gobierna con el MAS, con el Instrumento Político, y encontramos que no es necesariamente así, no es como el caso del MNR, que gobernaba cuando los jefes del partido y los dirigentes eran miembros del Ejecutivo. Los dirigentes, la dirección nacional y las otras direcciones del MAS no son parte del Ejecutivo, y creo que ese es un elemento que muestra una particularidad.

Otro elemento es esta frontera entre los partidos que se marca después de casi 20 años, que el MAS expresa como una frontera indígena-campesina respecto a los otros, que claramente va marcando las diferencias. Creo que este es otro elemento que se muestra, a diferencia del período anterior, en el que casi todos eran de centro-derecha y no había unas fronteras definidas, porque la izquierda quedó derrotada en 1985. De modo que se crea una emergencia nueva, y esta diferenciación que se va mostrando

constituye otro elemento que también marca este nuevo sistema o esta configuración que va dando.

Y, finalmente, creo que no hay en la historia, según lo que Salvador Romero mostraba, la organización y emergencia de un partido campesino de características hegemónicas, a pesar de los intentos de los kataristas para construir partidos. Pero este es un rasgo central nuevo: es un partido que nace en su cato, en la CSUTCB, que se va construyendo y que se constituye en un partido hegemónico, y por las características propias y configuración que tiene el MAS, creo que rompe con toda la tradición de la historia de los partidos

Salvador Romero

Voy a ser muy breve respondiendo a la inquietud que tenía Jean-Paul Faguet sobre por qué colapsa el sistema de partidos alrededor de los años 2000-2005. Creo que podemos distinguir tres razones: las económicas, las sociales y las políticas.

En economía, queda claro que hasta 2005 hubo crecimiento económico, pero el crecimiento en general fue modesto y claramente el año 1999 —aunque a Bolivia no le fue tan mal como a los otros países sudamericanos o a varios de ellos— sí se sintió el efecto de la crisis asiática. Ese es un elemento más general, más estructural, con un cierto desencanto de la gente, que no sintió que las condiciones de vida iban mejorando.

Una segunda razón es social, y aparece claramente un desencanto de las clases populares respecto a los partidos que van gobernando. Después de cada una de las gestiones gubernamentales, de la del MNR desde 1985 hacia adelante, cada vez que el oficialismo sale del Gobierno y llega la elección, pierde una fracción del electorado, y esa fracción del electorado es sistemáticamente capturada por la fracción popular del mismo. La pierde el MNR después del 85, la pierde el MIR luego del Gobierno de Jaime Paz, la pierde Sánchez de Lozada luego de la gestión de 1993.

Siempre es el electorado popular el que se va alejando, y cuando uno toma los dos puntos extremos, 1985 y 2002, ve que los tres partidos —ADN, MNR y MIR— que sacaban el 65% del voto en 1985, sacan el 40% en 2002. Son 25 puntos de electorado popular que pierden, y cada una de estas gestiones alimenta este desencanto de los sectores populares hacia el

rendimiento de los Gobiernos. Entonces esta es la segunda razón fuerte para la pérdida de la base popular de los partidos en gestión de gobierno.

La tercera es una razón política: el sistema de partidos fue visto fundamentalmente, a partir de la serie de pactos, como guiado por una lógica de prebendas. Es decir como si la lógica fuera simplemente aliarse para repartirse los cargos, excluyendo a todos los que no estaban dentro de esa distribución corrupta, y por lo tanto se fue desgastando la legitimidad política de este sistema de partidos.

Ahora, cuál fue el impacto de la Ley de Participación Popular. Creo que los partidos que tenían las primeras posiciones en términos de votación lograron —por supuesto dentro de las limitaciones que tenían y de las limitaciones del país— una cierta articulación entre sus niveles nacionales y sus niveles locales. De hecho, no les fue tan mal en las elecciones municipales, y hay una cierta relación entre los resultados municipales y los resultados de las elecciones presidenciales; entonces existe una cierta capacidad de estos partidos para articular el nivel nacional con el nivel local.

¿Cuándo se rompe esa articulación? En dos momentos: la primera es con la crisis de 2003 y la segunda con la Ley de Agrupaciones Ciudadanas, que le permite a cada candidato que es medianamente popular en su municipio ir solo, sin tener que cargar con una sigla, sin tener que negociar con nadie. Se lanza solo y arma su lista como desea, lo que resulta mucho más cómodo que ir con la sigla de un partido, sobre todo después de 2003.

Y por qué subsiste el MAS y se desmoronan los otros partidos. Creo que, si esta lógica de argumentación era correcta, principalmente por el nivel desencanto de los sectores populares con los rendimientos socioeconómicos del modelo económico liberal, por la percepción de un sistema político excluyente, y por la crisis del Gobierno de Sánchez de Lozada.

Todos o la gran mayoría de los partidos estuvieron, de cerca o de lejos, asociados con el MNR: lo estuvo el MIR, lo estuvo el MBL, e incluso los que no participaron, por ejemplo ADN, estaba ideológicamente muy asociado con ese modelo, y ese fue el modelo que se derrumbó en octubre de 2003, y por supuesto, el MAS era el partido que aparecía al frente.

Carlos Mesa

Primero creo que, para llegar un poco a la línea en la que estaba yo, hacia lo que es la Constitución actual, hay que trabajar más el apunte que hace Fernando García en torno a las dos imágenes de la propuesta indígena históricamente hablando, como una línea complementaria en las dos proyecciones de la historia, la búsqueda de la autonomía desde el Estado constituido en 1825 y la búsqueda del autogobierno indígena, la reconstitución de Túpac Amaru y “cuando sólo los indios gobernasen”, que en el fondo es lo mismo, es decir, la simple estructura política, pero hay una lógica de dominación hegemónica indígena en la propuesta idealizada de ambos caminos.

Me parece que en lo que propone Víctor Villalta hay un tema de fondo para analizar qué significa la constitución hoy en día de la autonomía indígena pura, por decirlo así. Creo que el gran equívoco y el gran error histórico de la construcción —y el preámbulo de la Constitución es la demostración más evidente de ese equívoco, de esa autonomía— es presumir que el indígena tiene al cabildo como una institución colonial, porque el indígena y el no indígena se apropiaron del cabildo, elaboraron el cabildo y lo transformaron —sobre una base que estaba en el modelo colonial de la Corona española— en algo que hoy es inherente, propio, absolutamente legítimo de su propia constitución social y de su propia constitución organizativa.

En otras palabras, hay varios aspectos en los que la transformación histórica del proceso colonial no debe desconocerse porque fue parte de ese proceso, por diferentes razones que Víctor Villalta mismo ha descrito: la movilidad, la dinámica. La descolonización nos plantea unos absolutos peligrosos, y creo que ese es un elemento cuestionable del discurso oficial.

La descolonización es un concepto correcto, pero la descolonización negando los elementos que incorporaron y legitimaron la constitución de lo indígena, también desde lo colonial, es un absurdo. Creo que ya no es posible escindirlo, dividirlo; creo que ciertas cosas son parte positiva, porque además tienen sus propios ingredientes. El cabildo no es el que se planteó frente a Carlos V, con los comuneros del siglo XVI; tiene un proceso de evolución, y hoy en día esa lectura es muy importante no solamente para el ejemplo de la autonomía indígena sino para el conjunto de nuestra propia visión de pasado. Creo que es un elemento interesante para el debate aclarar qué entendemos por colonialismo y por descolonización,

En relación a la pregunta, primero destaco el que Salvador Romero haya hecho una descripción, que a veces se olvida, de los objetivos de la segunda fase del proceso de partidos políticos, que fueron objetivos importantes incluso desde el punto de vista de la ética política. Es decir, los objetivos que buscaba el sistema multipartidario después de la Revolución eran objetivos legítimos, algunos de los cuales se consiguieron y permitieron la estructuración de la forma democrática como algo que hoy es parte de nuestra idea central de la sociedad.

El gran aporte del período 1982-2003 es que la democracia dejó de ser un elemento instrumental para convertirse en una base ética sobre la que nosotros construimos la defensa de nuestros valores, y que no puede ser olvidada por el nuevo sistema. El nuevo sistema no funciona sin esa idea de democracia, que fue un aporte de los partidos políticos. Moira Zuazo hizo las observaciones pertinentes, que son las que en general se hacen con relación al momento 1985-2003, olvidando y descalificando, creo yo que injustamente, muchos aportes de esa democracia pactada que no debemos olvidar.

Esto tiene que ver con la respuesta. Primero, creo que hay que reformular el debate sobre el concepto del neoliberalismo. Si aceptamos que las transformaciones del 93 y del 97 fueron fundamentales para comprender este proceso, y aceptamos la importancia de la Participación Popular, Ley INRA y la Reforma Educativa, y creo que la aceptamos, en mi opinión no pueden ser tipificadas como parte de una estructura de pensamiento neoliberal.

Tipificar globalmente como neoliberalismo de todo aquello que pasó antes de 2003 es mutilar nuestra lectura del proceso, pero sin embargo, si es verdad que eso no era neoliberalismo, por qué el sistema se desmorona.

El primer aspecto, porque las diferencias de fondo —y no de forma— entre el MNR, el MIR y la ADN fueron fundamentales. El MIR y la ADN nunca se suscribieron al Plan de Todos, tampoco respaldaron, por diferentes razones, el proceso de la Participación Popular ni el de la Reforma Educativa, ni la Ley INRA. En consecuencia, a pesar que había una alianza en lo macroeconómico —donde sí acepto claramente la idea de liberalismo y la apertura de mercado— los propios partidos de ese triángulo tenían diferencias personales y diferencias de fondo que limitaron y mutilaron el desarrollo normal y natural que debió seguirse después de 1997.

El segundo aspecto, las reformas de 1993 a 1997 fueron demasiado profundas, tanto que superaron las propias ideas de quienes las crearon. Creo que para el propio Sánchez de Lozada y su equipo, cuando se vio el resultado, pensaron que habían ido demasiado lejos, es decir, se les fue de las manos y se abrió el espacio de la llamada antipolítica. La fortaleza de los movimientos que reivindican la democracia participativa tiene su base en la toma de conciencia que la Participación Popular, la Reforma Educativa y la Ley INRA les entregan.

De algún modo es la discusión sobre si el MNR quería ir hacia la revolución socialista o no. Los acontecimientos fueron más lejos una vez realizadas las grandes reformas de lo que los mismos protagonistas quisieron hacer, y eso se ve claramente en el Gobierno del cual me tocó participar, un Gobierno que lo que hizo fue tratar de salvar la capitalización y tratar de frenar el proceso de ampliación que generaba la Participación Popular, que generaban las leyes del gran proceso revolucionario que había habido.

Entre 2002 y 2003 hay un Sánchez de Lozada que, a título de defender su reforma, lo que hace es negarla, y ese también es un factor de freno muy grande pues ya se había producido algo muy importante que tiene que ver con el momento más negativo de este camino, que es el momento de la crisis de 2000.

Cuando se produce la crisis de septiembre y octubre de 2000, el Gobierno de Banzer no es heredero ni va a defender, ni va a salir a construir un horizonte sobre las reformas de 1993. Simplemente tiene una política de contención, es decir, las élites que están en el Gobierno no entendieron ni aceptaron ni asumieron las transformaciones que esas propias élites habían generado, y me parece que eso explica en parte este tema.

Termino con un comentario para aclarar el concepto de Estado binacional. No me refiero al Estado binacional planteado como quechuas y aymaras versus los demás, me refiero a que el modelo político de hegemonía está basado en la lógica del mundo andino, no solamente en relación a los no indígenas sino al conjunto del país, y que el discurso plurinacional se está enfrentando a una realidad dramática en el TIPNIS. El TIPNIS es una respuesta que desnuda las deficiencias básicas que el Gobierno actual tiene, y en ese sentido el Gobierno actual está mucho más cerca del nacionalismo que de la visión plurinacional.

No hay un espíritu democrático de diálogo interindígena, no hablamos ya de los no indígenas. Lo que hay es la construcción de una hegemonía que está basada en la lógica del desarrollismo de los años sesenta, de la vieja visión colonizadora del bienestar, y la palabra ‘colonizadores’ que seguimos utilizando pertinentemente cuando hablamos de las comunidades interculturales².

Yo creo que el gran problema es que el discurso gubernamental es mucho más consistente con colonizadores y cocaleros que con el medio ambiente, que con el TIPNIS, que con los indígenas planteados en una lógica de pluralidad.

Aquí hay un punto que me parece clave: cuando me preocupa el sistema electoral, no estoy pensando ver el sistema electoral nacional, que permite a los indígenas tener legítimamente una representación que de otra manera no hubiesen tenido en las Asambleas Departamentales, etc. Me preocupa cómo va a funcionar un sistema eventual, no existente todavía, de partidos plurales cuando tenga que presentar candidaturas en el municipio de Achacachi, es decir, cómo vas a poder competir frente a esta lógica dominante indígena por mucho que la autonomía indígena como tal no esté todavía constituida. Los partidos políticos tienen escenarios a los que no van a poder entrar; de hecho ya ha ocurrido antes. Mi preocupación tiene que ver con estructuras; seguimos con los compartimientos estancos de la república de españoles y la república de indígenas de la Colonia.

2 Carlos Mesa hace referencia a que la Confederación de Colonizadores de Bolivia, en un congreso interno en 2009, cambió su nombre por el de Confederación de Comunidades Interculturales de Bolivia (nota de edición).

Entendiendo la gobernabilidad y su transformación. Una mirada desde abajo

Expone Jean-Paul Faguet

Debate

Verónica Paz Arauco

Siento la motivación de rescatar la exposición de Salvador Romero con respecto a algo que ha mencionado: el repunte de la conflictividad —ya que el sistema de partidos muestra alrededor de la década de los ochenta un aumento de la conflictividad entre partidos— y las implicaciones que pudo haber tenido esa mayor conflictividad en la gestión municipal misma.

Nosotros vemos dos fases distintas, porque la captura política se ha dado en un sentido muy distinto. Sin embargo, en ambos casos parecería que se ha dado una cierta captura; en el caso de Charagua hay una captura más bien compuesta por una alianza entre el MAS y la APG, pero sin embargo hay un cierto componente de captura en términos de cuánto verdaderamente podemos atribuirle a esa mayor pluralidad política que se experimenta en los noventa en materia de respuesta estabilizadora. Jean-Paul-Faguet ha mostrado que esa mayor pluralidad sí tiene un efecto, pero también tiene un techo que tiene que ver con las propias reflexiones que plantea el proceso de descentralización en términos de cómo se estructura, es decir, municipios que pueden invertir más en educación, en salud y en gestión pública en general. Sin embargo, esto tiene ciertas atribuciones y restricciones que limitan la flexibilidad o la posibilidad de actuar sobre otros elementos que podrían llevar este proceso un poco más adelante.

Este problema nació de los objetivos de vincular el proceso democrático con determinadas políticas a nivel de la descentralización, como la Participación Popular, y hoy nos vemos frente a la evidencia de que no todo empieza ni termina a partir de ciertas reformas, lo que ha sido recurrente. Es decir, efectivamente el proceso político se explica en parte a partir de la Participación Popular y la descentralización, pero un segmento de ese proceso es a la vez parte de una tendencia que demuestra que, además de estas formas puntuales, hay otros efectos que no estábamos logrando entender.

Y ahí estamos volviendo un poco a lo que son las cinco tendencias. Entonces esto nos está mostrando que municipios con iguales asignaciones presupuestarias, con mayor o menor captura política, con mayor o menor participación de pasivos y de control social, en algunos casos no logran necesariamente mejores condiciones de vida. Probablemente la pregunta que entre en el debate no sea si el proceso político de hoy empieza o no en la Participación Popular, sino qué proceso descentralizador realmente posible nos imaginamos en el futuro que tenga consecuencias verdaderamente impactantes en esa tendencia agregada de mayor desarrollo humano, y que esa relativa menor pobreza sea un efecto que podamos evaluar en términos de una mayor distribución a nivel local.

Diego Ayo

Jean-Paul Faguet toca dos puntos: el primero es una evaluación general que hace básicamente en tres tesis centrales respecto al desarrollo de los municipios.

La primera tesis es que los municipios no han crecido o decrecido de manera uniforme, no hay una orientación uniforme del proceso como para decir, en un facilismo estadístico, como lo dijo el Censo de 1992, que el 70% de los bolivianos somos pobres, y en 2001 que lo éramos el 58%, y por lo tanto llegamos a la conclusión de que la Participación Popular es un éxito, pero no es cierto, sabemos que algunos municipios crecen, algunos están igual y algunos decrecen.

El segundo punto fuerte son aquellos municipios que partieron pobres respecto a otros se han quedado igual que antes. La conclusión es que la distancia entre los pobres y los ricos se ha acrecentado, aunque, por supuesto, en todos los municipios hemos tenido incrementos: hay luz, hay educación, hay postas sanitarias, y eso realmente muestra que ha habido un avance en términos de lucha contra la pobreza. Pero en términos reales, si lo vemos comparativamente, la desigualdad sigue creciendo y hay mayor polarización en los municipios.

Mientras el municipio “A”, en este caso Viacha, posiblemente ha puesto diez escuelas, el municipio “B” ha puesto veinte, de modo que definitivamente hay un ensanchamiento de las desigualdades. Entonces solamente los estudios de caso y la perspectiva comparada podrían afirmar esto, porque incluso en los municipios con alcaldes malos, como en Potosí, vemos que

los municipios ya tienen electricidad; es decir, al margen de los liderazgos buenos o malos, hay tanta plata en el ámbito municipal que algo hay que hacer, algo tiene que ocurrir.

Me parece que lo que ocurre termina siendo desarrollo social, pero no realmente de una manera estratégica y planificada. Por eso le pregunto a Jean-Paul Faguet cómo le ha ido en los otros municipios, porque comentaba que tenía nueve estudios de caso.

De todas formas, quiero hacer hincapié en el rol del liderazgo. Hay una excelente investigación que se realiza en México que muestra en términos conceptuales que entre el 70% y el 80% del éxito de un municipio depende de su capacidad humana, mucho más que de las estructuras institucionales, que no te generan el sentido para asegurar el desarrollo. Hay que ver lo que estipula la Ley SAFCO para invertir en desarrollo económico, a pesar de esos alcaldes astutos que reúnen fondos, como el de Concepción, que juntó fondos para crear un fondo de créditos para los vinicultores, y luego viene el candidato rival y dice que es ilegal utilizar esos fondos, y los vinicultores estaban sumamente felices con su fondo crediticio, pero es ilegal invertir en privados, y se vieron obligados a suprimir una experiencia absolutamente positiva.

Entonces lo que más bien vemos en Bolivia es que los éxitos se dan a pesar de toda la estructura institucional, a pesar de la carencia de incentivos institucionales, a pesar de la falta de elementos estratégicos que realmente digan que el municipio va a servir para crear empleo. A nadie se le ocurriría pedirle empleo al municipio porque no tenemos una política de empleo, cuando yo creo que debería haber un instrumento destinado a eso.

Gonzalo Rojas

Es importante tener claro es que muchas de las cosas que Jean-Paul Faguet dijo eran conocidas en la Secretaría de Participación Popular, porque allí había este lado tecnocrático, que en este Gobierno hace falta a gritos, pues no existe tecnología ni nada parecido a eso. Sin embargo, estos datos te permiten hacer ciertas correcciones, como en su momento se hicieron proyectos de cambio en infraestructura, y se dieron unos incentivos para promover el desarrollo humano.

Es claro que a veces se exageró, y de tanto al querer corregir esto estamos generando una hiperinflación en el ámbito municipal, pero tiene sus ventajas, por ejemplo, para ver como operan las perversiones en nuestra construcción institucional. Sigue vigente la Ley SAFCO que, efectivamente, está pensada para otro Estado, el Estado centralista de grandes instituciones, más numerosas, macroeconómicas, para ministerios básicamente; esta ley sigue vigente en un país en cuyo discurso y en su Constitución está presente una ley de autonomías, teniendo incluso niveles de autonomía mayores que en Brasil.

Entonces sigue vigente la Ley SAFCO, y la Ley de Participación Popular ha sido derogada, pero no algunos de sus decretos. En uno de sus decretos que continúan vigentes están definidos las OTB, las comunidades, los comités de vigilancia. Sin embargo, la Ley de Participación Popular fue derogada porque se la asocia con el gonismo exitoso de la primera época, y eso no puede estar vigente en este período, por su puesto, cuando es la versión municipalista de la participación ciudadana la que ha propiciado este proceso de democracia.

Y otro dato que sirve para tener el “antes” del proceso, es que en la investigación que Laurent Thevoz hizo sobre los comités de vigilancia concluye con que 10 u 11 casos funcionaban. Son pocos, pero los que funcionaban — entre ellos Charagua— era porque previamente había un empoderamiento de su sociedad civil. Yo he trabajado en los dos municipios en esa época, aunque no tanto en Viacha como pueblo, sino en las Machacas³, y parte de su éxito posterior tiene que ver con que se hayan separado, desde el 2004 son municipios indígenas separados de Viacha, y Viacha se ha hecho más compacto, más cuasi industrial.

El otro dato es sobre Charagua. En Charagua la APG se ha fundado y erigido con el aliento de CIPCA Cordillera, que era la más exitosa de las CIPCA, incluso en aquella época tenía acuerdos con Cordecruz.

Entonces ahí tenemos un “antes” del proceso, pero como hay esa siembra que ahora se capitaliza bajo un marco institucional, a pesar de algún encuadre para el Estado antiguo, que es la Ley SAFCO, quería preguntarle a Jean-Paul Faguet por qué ha elegido estos municipios, ya que son absoluta-

3 Gonzalo Rojas hace referencias a los municipios de Jesús de Machaca y San Andrés de Machaca (nota de edición).

mente distintos, y yo destaco como uno de los datos fuertes la presencia de CIPCA en uno y otro, pero no puede haber sido tu único criterio, porque seguramente tienes otros.

Gustavo Bonifaz

En términos de gobernabilidad local, tal parece que tus conclusiones teóricas nos llevan a pensar en un criterio mansoniano-schumpeteriano de la democracia que genera estas competencias, esta destrucción creativa de una sociedad más compleja, más competitiva, que genera los equilibrios necesarios para la gobernabilidad. Sin embargo, siguiendo un poco lo que planteaba Víctor Villalta, la pregunta es, a un nivel local, cuánta complejidad social hay o qué tipo de complejidad social es deseable y hasta qué punto puede evolucionar el proceso en términos de un municipio que tenga demasiada desigualdad o, en un área conurbana como La Paz y El Alto, que tenga desarrollo humano muy desigual en sus distintas áreas o un clivaje étnico bastante marcado. La otra pregunta es si existen criterios de medición, si los has incluido, qué tanta fragmentación es deseable en un territorio relativamente pequeño, en un modelo democrático micro.

Moira Zuazo

En relación con las conclusiones de tu exposición, Jean-Paul, en la que nos has mostrado el modelo, que está bien estructurado y pensado en base a dos casos locales, me interesa saber si has sacado conclusiones más generales. Hay un puente entre esta transformación de la gobernabilidad y el nivel nacional. ¿Has hecho una reflexión respecto al proceso político boliviano de los siguientes años? La pregunta es: ¿Qué significa esto para el momento de la crisis de Estado 2000-2005?

Jean-Paul Faguet

Con relación a conflictos de identidad en Charagua a raíz de la autonomía indígena, mi última visita al municipio fue justamente después de ese plebiscito que aprobó la autonomía indígena para Charagua, y de hecho había mucho malestar en el pueblo, sobre todo entre los ganaderos y los llamados blancos, contrastado con una inmensa felicidad en el campo.

Si eso es conflicto, estoy 100% de acuerdo, hay mucho conflicto, pero yo preferiría llamarlo posiciones diferentes sobre un aspecto bastante importante, pero un aspecto en particular de la política local, porque no había violencia. El conflicto se puede pensar como violencia, como la que había tres años antes en Viacha, pero por causas distintas, como criminalidad y corrupción, y en muchos otros municipios. En Charagua no había violencia.

Aaron Schneider, el teórico politólogo norteamericano de mediados del siglo XX que veía a la política como conflicto, dice que el político exitoso es el empresario político que logra generalizar una definición de conflicto en particular, hacer que los votantes creen que esa dimensión es la que importa y que yo, como político, soy quien tiene la respuesta a ese conflicto. Una dimensión de conflicto puede ser conflictos de clase, otra diferente puede ser de identidad o etnias, o de valores sociales (homosexualidad, aborto, etc.) o de políticas de integración con el mundo (liberalización versus economía de Estado). Esas son todas dimensiones diferentes, y lo que los políticos tratan de hacer es maximizar el conflicto para poder apoderarse de ellas.

Entonces el hecho de que haya conflicto bajo esa definición no me preocupa en sí, porque ese conflicto no es violento. Yo planteé ese tema directamente en mis últimas entrevistas, y tanto ganaderos como guaraníes, los del municipio y los de la APG, decían que iban a encontrar una forma de trabajar juntos. Sí hay fuertes desacuerdos, los del pueblo y los ganaderos especialmente están asustados por el significado que tiene la autonomía indígena, y si ésta les quita poder a ellos, si de alguna manera van a ser silenciados. Pero esas son diferencias de ideas políticas que creo que son superables. Si bien reconozco que eso existe, no me preocupa en este momento porque no veo señales de que esto desvirtúe el proceso de profundización de la democracia que se está llevando a cabo en esos municipios.

Respecto a captura política en Charagua y cómo veo el desarrollo a futuro, cabe aclarar que la palabra captura tiene en la ciencia política una definición muy precisa, que es la captura por intereses particulares de un aparato de fondos públicos, y eso es lo que vimos en Viacha, que una empresa particular o privada captura el poder público y hace con él lo que quiere.

Uno podría decir que la APG unida con NFR y aliada con el ADN capturó el poder público en Charagua, pero lo hizo representando al 75% de los ciudadanos y haciendo un viraje tremendo de las políticas públicas

a favor de las mayorías rurales. Yo no me animaría a llamarlo captura, y sí, a estas alturas es muy diferente de lo que vimos en Viacha, pero en un término que no me gustan para calificar ambas realidades, aunque son fundamentalmente diferentes.

Sobre las crecientes brechas entre los municipios post 94, que es un tema que también surgió antes, en primer caso veo que a los habitantes locales de los municipios se les ocurre pedir empleo al municipio y lo hacen, ahí tienen inversión en producción para generar empleo. Ese es un manejo de política que tiene que ver con debates de libre economía de mercado versus intervenciones estatales, yendo al extremo de la economía estatal.

Creo que es un tema aparte, que no se puede usar para evaluar el éxito o no de una transformación, de la manera en la que se gobierna este país, y sobre todo de la creación de gobiernos municipales, porque es una pregunta abierta si el gobierno debería estar creando empleos. Hay muchas opiniones académicas y de política pública de muchas autoridades intelectuales que dicen que generar empleos no es el trabajo del Gobierno, que el trabajo del Gobierno es crear bienes públicos generando empleo, porque para generar empleos está el sector privado en base a actividades públicas que el mercado no hace, como el transporte, comunicación, salud, etc.

Hay muchos bienes públicos en los que el sector público puede y debería invertir, pero el siguiente paso me parece bastante contencioso, y no estoy dispuesto a declarar que los Gobiernos deberían hacer eso y que el hecho de que no lo hagan signifique que no lo están haciendo bien.

Me parece que una mejor medida del éxito o no de la descentralización es si las brechas en cuanto a la gestión pública se están abriendo o achicando. Mi investigación indica en los otros capítulos del libro que es al contrario, que son los municipios más chiquitos, más rurales y más alejados de las grandes ciudades los que manejan mejor sus fondos públicos, que hacen mejores y más transparentes gestiones, en comparación con las grandes urbes, que precisamente son las que comienzan siendo más ricas, con más fecundidad, más producción industrial, y terminan igual.

Pero si medimos la descentralización y el trabajo municipal sobre las bases más directas, sobre lo que la descentralización debería agregar, entonces la pregunta es si la función pública mejoró o no con la descentralización, y creo que la respuesta es sí, sobre todo en municipios más chiquitos y alejados

que son los más transparentes. Ahí hay un debate de fondo sociológico y antropológico, que ciudades de gran escala, como La Paz y Santa Cruz, interponen barreras a la transparencia que en otros municipios simplemente no las hay, pues en éstos el alcalde sabe cómo se dirigen las cosas y la gente sabe si aquel está robando, cosa que es más difícil en una gran ciudad.

Los autores

Gustavo Bonifaz Moreno es licenciado en Derecho por la Universidad Católica Boliviana y en Ciencias Políticas por la Universidad Nuestra Señora de La Paz. Tiene una maestría en Política Comparada por la London School of Economics and Political Science (LSE), donde asistió como becario del programa Chevening de la Embajada del Reino Unido en Bolivia. Actualmente es candidato a Doctor en Ciencias Políticas en el Departamento de Gobierno de la LSE. Ha sido consultor y coordinador de diversos proyectos en la Fundación Friedrich Ebert, institución para la que ha realizado distintas investigaciones acerca de la transición estatal boliviana.

Carlos D. de Mesa Gisbert es político, periodista e historiador. Fue presidente del H. Congreso Nacional, Vicepresidente y Presidente de Bolivia (2002-2005). Egresado en Literatura de la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz, Bolivia). Fundó y dirigió la Cinemateca Boliviana (Archivo Nacional del Cine). Ejerció el periodismo por un cuarto de siglo en medios de prensa, radio y televisión, especialmente en PAT, red boliviana de TV. Ha sido profesor en universidades de Bolivia y de España. Ha dictado conferencias en veintiún países. Es autor de trece libros y ciento seis documentales para televisión. Es columnista en la prensa boliviana y presidente de la Fundación Comunidad, vinculada a temas de gobernabilidad y DD HH.

Jean-Paul Faguet es profesor de Economía Política del Desarrollo en la London School of Economics, y también presidente del Decentralization Task Force del Initiative for Policy Dialogue, fundado por Joseph Stiglitz en la Universidad de Columbia. Ha publicado en revistas académicas de economía, ciencia política y desarrollo, además de su último libro, *Governance*

from Below: Decentralization and Popular Democracy in Bolivia (University of Michigan Press, 2012).

Gustavo Rodríguez Ostría es economista, magíster en Ciencias Sociales, magíster en Historia Andina. Docente universitario desde 1975. Ocupó diversos cargos públicos. Ha publicado 13 libros sobre historia y otros temas. Es miembro de la Academia Boliviana de la Historia. Actualmente es director del Centro Cuarto Intermedio (Cochabamba, Bolivia).

Salvador Romero Ballivián obtuvo la licenciatura, la maestría y el doctorado en sociología política en el Instituto de Estudios Políticos de París. Entre los principales cargos que desempeñó están la presidencia de la Corte Nacional Electoral de Bolivia y la vicepresidencia de la Corte Departamental Electoral de La Paz – sala provincias. Dicta clases en diferentes grados en las principales universidades de Bolivia. Actualmente es director del NDI en Honduras. Entre sus principales libros destacan: *Mutaciones del campo político* (2010, coautor), *Diccionario biográfico de parlamentarios 1979-2009* (2009), *Atlas electoral latinoamericano* (2007, compilador), *Geografía electoral de Bolivia* (2003, dos ediciones previas), *Razón y sentimiento: la socialización política y las trayectorias electorales de la elite boliviana* (2003). Ha dictado conferencias en casi una veintena de países; ha participado como observador o asesor en procesos electorales de más de una docena de países.

Maira Zuazo tiene un doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad de Constanza, Alemania. Autora de varios libros y artículos publicados en Bolivia, Argentina y Alemania. Entre sus obras figuran: *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia*, best seller en la Feria del Libro de La Paz 2008, y, en coautoría con Luis Verdesoto, *Instituciones en boca de la gente. Percepciones de la ciudadanía boliviana sobre política y territorio*. Profesora titular de la Universidad Mayor de San Andrés y coordinadora de Descentralización y Política Internacional de la Fundación Friedrich Ebert-Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (FES-ILDIS).

El carácter democrático de elección de las autoridades autonómicas presente en todo el territorio nacional nos muestra que el proceso autonómico boliviano —sin estar exento de tropiezos— es un proceso irreversible, que recoge una tradición de vieja data.

Con el objetivo de pensar este proceso en su contexto histórico de tiempo largo, medio y de coyuntura, y articulando a la vez esta reflexión con el proceso histórico de democratización, el Departamento de Desarrollo Internacional de la London School of Economics and Political Science, el CIDES-UMSA y la FES en Bolivia promovieron de forma conjunta un proceso de investigación y posterior diálogo entre varios autores.

Esta publicación recoge el resultado de este esfuerzo de cooperación investigativa interinstitucional, junto con la memoria del Seminario Taller Internacional "Descentralización y Democracia en Bolivia. Impactos y Perspectivas", efectuado en La Paz en septiembre de 2011.